La politique commerciale du Canada pour les années 80

DOCUMENT DE TRAVAIL

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue E2-104/1983F Canada: $2.95
ISBN 0-660-91134-5 à l'étranger: $3.55

Prix sujet à changement sans avis préalable

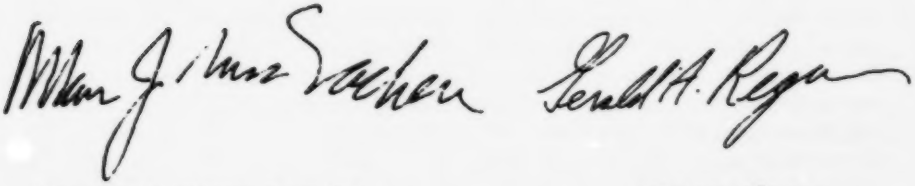
Préface

Depuis quelques années, on accorde beaucoup d'attention au monde de plus en plus interdépendant dans lequel nous vivons. La prospérité économique du Canada, en tant que nation commerçante, est largement tributaire de sa performance sur les marchés internationaux. C'est cet aspect des affaires étrangères qui nous touche le plus directement dans notre vie de tous les jours. Ainsi, nous buvons du jus d'orange de la Floride au déjeuner, consultons notre montre suisse pour savoir l'heure, portons une chemise fabriquée à Hong Kong, achetons des parfums français et regardons des films américains sur un téléviseur japonais. D'autre part, nous savons que des journaux américains et britanniques sont imprimés sur du papier journal canadien, que des voitures du métro de New York sont fabriquées au Canada, que des Américains chauffent leurs maisons avec du gaz naturel canadien, que les Chinois fabriquent leurs nouilles avec du blé canadien et que les Vénézuéliens conduisent des voitures fabriquées au Canada. Même si plusieurs s'inquiètent des répercussions négatives des importations sur le marché de l'emploi, il ne faut pas oublier que les exportations ont toujours été l'un des principaux moteurs de la croissance et de la création d'emplois dans l'économie canadienne. Ce sont là des vérités qui s'imposent dans notre monde interdépendant.

Le secteur privé est le principal artisan du commerce international, mais le gouvernement fédéral joue un rôle important en mettant en place un ensemble de lois, de règlements, de programmes et de politiques qui garantissent que les producteurs et les commerçants canadiens ne sont pas désavantagés par rapport à leurs concurrents étrangers. Dans un climat économique beaucoup plus dur, l'amélioration de la productivité et une plus grande compétitivité seront les garantes d'une solide performance commerciale. En dépit des signes annonciateurs de la reprise économique, nous ne pouvons nous permettre la complaisance. Tous les Canadiens devront donc collaborer à assurer la prospérité du Canada par la voie du commerce.

Au cours des deux dernières années, le gouvernement a effectué une étude détaillée de ses politiques et programmes commerciaux pour s'assurer qu'ils reflètent les problèmes et les priorités des années 80. Le présent document de travail a fait partie intégrante de cette étude. Il a constitué, avec l'*Étude de la politique commerciale canadienne*, le fondement analytique, factuel et conceptuel de l'examen par le Cabinet d'un cadre de la politique commerciale pour les années 80. Il est maintenant distribué à un auditoire plus vaste, dans l'espoir qu'il contribuera à orienter l'examen et la discussion des modalités d'exécution par le gouvernement du cadre de la politique commerciale dans les années 80. Le gouvernement est d'avis que ce débat, auquel pourront participer non seulement des spécialistes, mais aussi le grand public, ne peut qu'améliorer la performance commerciale du Canada et servir les intérêts de tous les Canadiens.

Le cadre de la conduite de la politique commerciale exposé dans les pages qui suivent ne fournit pas de solutions faciles et rapides aux choix difficiles qui se posent souvent à nous, pas davantage qu'il ne s'attache à des problèmes particuliers ou à des besoins immédiats. Il rappelle plutôt les principes de base qui ont présidé et continueront de présider à la poursuite des objectifs commerciaux du Canada. Ce qui importe, c'est que nous prenions tous conscience que ces principes de base, qui posent notamment l'existence d'un système commercial multilatéral ouvert, restent la meilleure option pour permettre aux consommateurs et aux producteurs canadiens de bénéficier des abondantes ressources naturelles du Canada et d'améliorer leur niveau de vie. Le présent document donne le ton et le contexte des décisions plus précises qui seront prises au jour le jour.



Vice-premier ministre et secrétaire
d'État aux Affaires extérieures

Ministre d'État au
Commerce international

OTTAWA, Août 1983

Table des matières

But et introduction: Préparer le vingt-et-unième siècle 1

I. **Environnement économique**: Un monde plus difficile 4

II. **Commerce international et économie canadienne**: Créer des emplois par l'exportation 7

III. **Politiques commerciales et économiques**: 11
- a) La course à la compétitivité 11
- b) Les politiques macro-économiques: créer un environnement propice 13
- c) Les politiques de développement économique: favoriser les industries concurrentielles 19

IV. **Perspectives sectorielles**: Vers des industries d'envergure mondiale 25

V. **Rôle de la politique commerciale**: 31
- a) Maintenir et améliorer l'accès aux marchés 32
- b) Protéger une économie en transition 33
- c) La politique de contrôle des exportations 36

VI. **Marchés en développement**: 37
- a) Aider les exportateurs concurrentiels 37
- b) Fournir un financement concurrentiel 39
- c) Développer le commerce par l'aide 39

VII. **Environnement institutionnel et commercial international**: Un consensus fragile 40

VIII. **Gestion de nos relations commerciales**: 45
- a) Les États-Unis: notre principal partenaire commercial 47
- b) La Communauté européenne: consolider les liens traditionnels 53
- c) Le Japon: le défi de la diversification 53
- d) Les pays en développement: vers des relations plus matures 54
- e) Les autres pays: maintenir des liens productifs 55

IX. **Le cadre consultatif national**: Édifier un consensus national 56

But et introduction: Préparer le vingt-et-unième siècle

Ce document a pour objectif d'examiner l'importance du commerce pour le développement économique du Canada et de tenter d'établir un consensus sur des principes de base devant guider la politique commerciale du Canada dans les prochaines décennies. Il analyse l'environnement national et international dans lequel le commerce est mené, les instruments de politique et les facteurs qui influent sur les résultats commerciaux du Canada, ainsi que les facteurs en jeu dans les économies canadienne et étrangères qui militeraient en faveur d'une réorientation de notre future politique commerciale. Il montre les liens étroits qui existent entre, d'une part, les objectifs des politiques intérieures et de la politique commerciale et, d'autre part, les moyens dont nous disposons pour renforcer notre compétitivité au plan international. Le document offre des points de vue ainsi que des conclusions générales, et indique les domaines où s'imposent des priorités et une meilleure concentration compte tenu de considérations nationales, sectorielles et régionales, de l'interaction des politiques intérieures, étrangères et commerciales, de la gestion des relations commerciales internationales ainsi que des questions susceptibles d'être abordées lors de futures négociations commerciales. Il s'efforce d'établir un cadre net et cohérent devant permettre au Canada et aux Canadiens de s'adapter aux défis et aux possibilités que posera le commerce extérieur dans les prochaines décennies.

Les grands objectifs de la politique commerciale du Canada peuvent être sommairement résumés comme suit:

- Le développement d'une économie canadienne plus forte, plus efficiente, productive, concurrentielle, croissante, non inflationniste, et permettant à tous les Canadiens de hausser leur niveau de vie; et
- La promotion d'un environnement commercial international stable et ouvert dans lequel les entreprises concurrentielles, canadiennes et étrangères, seront encouragées à planifier, à investir et à se développer dans un climat de confiance.

Outre ces grands objectifs, la politique commerciale est aussi constituée d'initiatives fort concrètes; la prise de décisions sur le tarif douanier applicable à un produit donné, l'imposition d'un contingent qui peut lancer ou détruire une industrie, la fixation d'un droit compensateur qui déterminera les profits pour plusieurs années à venir, ou l'offre de crédits à l'exportation garantis par le gouvernement. Elle touche les relations complexes qui existent entre des partenaires commerciaux inégaux dans le cadre d'un ensemble de règles soigneusement structuré et équilibré; elle touche enfin les interactions entre la politique économique et les résultats commerciaux. Pour affronter ces défis quotidiens, il nous faudra connaître en profondeur ce qui s'est déjà fait et comprendre parfaitement ce qui peut ou ne peut pas se faire. Dans une large mesure, la politique commerciale canadienne a été et continuera d'être développée comme un compromis entre l'objectif d'élargissement de l'accès aux mar-

chés étrangers, la nécessité de promouvoir l'efficience et la compétitivité, et la nécessité d'assurer une protection aux industries canadiennes qui, subissant d'intenses pressions au niveau de la concurrence, sont jugées importantes pour les intérêts nationaux ou régionaux. Les décisions sur l'utilisation d'instruments de politique donnés tournent essentiellement autour de ces trois facteurs.

Dans ce contexte, la politique en matière d'exportation comporte les *objectifs spécifiques* suivants:

- continuer d'exploiter le marché américain tout en atténuant la tendance à une polarisation du commerce mondial par des *réductions des obstacles au commerce sur une base non-discriminatoire;*
- promouvoir le développement industriel du Canada en élargissant nos possibilités d'exportation de *produits alimentaires transformés*, d'*approvisionnements industriels* (la politique de valorisation et l'approche sectorielle) ainsi que de *produits de haute technologie* et d'*autres articles manufacturés* pour lesquels le Canada a ou pourrait avoir un avantage particulier, par exemple le matériel de transport et de télécommunications et certaines catégories de machines; et
- promouvoir des marchés fiables et stables pour nos exportations de produits primaires (produits agricoles, pêcheries et produits industriels) sur une base de concurrence internationale y compris, le cas échéant, par des *arrangements internationaux sur les produits de base.*

Pour ce qui est des *importations*, les objectifs de notre politique commerciale sont de fournir un cadre international qui facilitera le développement d'une économie canadienne concurrentielle tout en satisfaisant aux exigences fondamentales de l'implantation d'une base agricole et industrielle viable dans l'économie canadienne. Parmi les objectifs spécifiques en matière d'importation, mentionnons:

- un niveau approprié de *protection* régulière visant à établir un équilibre entre les intérêts légitimes des producteurs et fabricants canadiens, et ceux des utilisateurs et des consommateurs;
- des mesures pour protéger les producteurs canadiens contre une *concurrence préjudiciable des importations* découlant de pratiques comme les subventions à l'exportation, le dumping et la vente à perte;
- une marge de latitude adéquate pour permettre d'adopter des mesures provisoires à la frontière pour nous protéger d'une concurrence préjudiciable à court terme et pour appuyer d'autres mesures canadiennes visant à régler les *problèmes structurels* que connaissent des secteurs sensibles de l'économie canadienne comme les industries du textile, du vêtement et de la chaussure; et
- des mesures raisonnables de *protection des producteurs agricoles canadiens* contre les problèmes particuliers qui découlent de l'instabilité du commerce des produits agricoles.

En ce qui concerne *les exportations autant que les importations*, les objectifs commerciaux du Canada visent un développement équilibré des possibilités commerciales qui tienne compte des *intérêts régionaux et sectoriels*. En tant que nation commerçante importante plus petite que certains de ses grands partenaires, le Canada a

également intérêt à ce que le cadre commercial international soit bien adapté à l'évolution de l'économie mondiale et à ce qu'il prévoie des mécanismes adéquats de consultation, de surveillance internationale et de règlement des différends.

La politique commerciale n'est bien sûr que l'un des nombreux instruments dont dispose le gouvernement fédéral pour stimuler le développement d'une industrie compétitive et productive; le déploiement de tous ces instruments a beaucoup contribué à influencer l'orientation de l'économie canadienne. Le Canada rencontrera de formidables défis pendant le reste de la décennie, défis qui se poseront également à la plupart de ses partenaires commerciaux. La croissance économique dans les prochaines décennies ne sera pas un jeu à somme nulle, mais l'évolution de la situation nous incite à croire que toutes les nations n'en profiteront pas, ou du moins pas également. La capacité de tirer avantage de cette croissance dépendra dans une large mesure du climat économique généré par les politiques gouvernementales ainsi que de la volonté du secteur privé de poursuivre activement les possibilités et de surmonter les obstacles. Elle dépendra aussi grandement de la qualité des décisions prises au jour le jour.

La récession persistante, conjuguée à des niveaux de chômage sans précédent et à de forts taux d'inflation qui affligeaient la plupart des pays industrialisés et en développement, a créé de sérieuses contraintes pour le système commercial mondial. On en est venu à mettre en doute les avantages d'une plus grande libéralisation du commerce. Les pressions protectionnistes se sont intensifiées, tout comme les tensions entre principaux partenaires commerciaux et au sein de leurs économies. Cette conjoncture rend la situation tout particulièrement difficile pour le Canada étant donné sa forte dépendance à l'égard du commerce avec le géant américain, la faible croissance du marché américain prévue pour les années 80 et la concentration de nos exportations dans une gamme relativement limitée de produits à base de ressources. Notre compétitivité est en train de diminuer par rapport à celle de nos principaux partenaires commerciaux, et nous ne sommes pas aussi bien placés que nos concurrents pour exporter des articles manufacturés—secteur qui devrait connaître la plus forte croissance dans les années 80. Voilà la nature du défi.

L'analyse et les conclusions qui suivent sont fondées sur une étude approfondie des politiques commerciales du Canada et reflètent les consultations détaillées qui ont été menées avec les gouvernements provinciaux, des chefs d'entreprise et des représentants syndicaux, des banquiers et d'autres Canadiens intéressés à la lumière du document d'information intitulé *Une étude de la politique commerciale canadienne*. Les personnes consultées ont appuyé l'effort du gouvernement pour élaborer une politique commerciale globale et ont apporté des contributions positives. En conséquence, le présent document reflète nombre des priorités et sensibilités des représentants des provinces et du secteur privé. Mais les consultations ont surtout révélé l'importance du commerce, et tout particulièrement des exportations, pour la prospérité du Canada ainsi qu'un vif désir de voir un solide consensus national sur les politiques qui touchent les relations commerciales du Canada ainsi que sur l'environnement canadien qui peut au mieux appuyer nos résultats commerciaux. Le secteur privé a également souligné qu'il est du devoir du gouvernement de fournir un cadre et un environnement permettant au secteur privé de poursuivre au mieux ses objectifs économiques, alors qu'il appartient au secteur privé de saisir les possibilités qui se manifestent, avec un appui approprié du gouvernement lorsque nécessaire.

Il y a nettement des limites à ce qui peut être réalisé par les mécanismes que constituent la politique commerciale, la promotion du commerce et les relations commerciales. Ce document recense certaines des contraintes et possibilités qui se présentent dans les domaines de la politique fiscale et monétaire, de la politique de la concurrence, de la politique en matière d'investissement, de la politique industrielle, etc., mais sans présenter de solutions précises. Il faudrait pour cela dépasser la portée immédiate de la politique commerciale. Aux fins du présent document, nous nous contenterons de recenser les problèmes et de mentionner des éléments de solution en ce qui concerne les questions qui débordent la politique commerciale.

I. **Environnement économique:** Un monde plus difficile

Le monde industrialisé, dont le Canada, est entré dans les années 80 alors qu'il connaissait sa deuxième expérience de «stagflation» depuis les dix dernières années et ce, sans avoir pleinement absorbé la première. Les gouvernements de la plupart des nations de l'OCDE se donnent actuellement comme premier objectif à moyen terme de réduire l'inflation, et poursuivent des politiques visant à alléger les pressions sur la demande et à améliorer leur position concurrentielle sur les marchés internationaux. Il semble donc probable que les années 80 seront une décennie de croissance relativement faible pour les partenaires traditionnels du Canada, et qu'il s'exercera une concurrence plus vive pour l'accès à ces marchés.

La structure de l'économie mondiale est en pleine mutation. Il y a eu redistribution marquée de la puissance industrielle: en effet, les États-Unis voient leur pouvoir diminuer au profit du Japon, de l'Europe et des pays nouvellement industrialisés. Malgré la récente baisse des cours pétroliers, il y a eu redistribution sensible de la richesse, et donc du pouvoir d'achat, en faveur des grands producteurs pétroliers. Les technologies courantes sont transférées à un rythme sans précédent vers les pays en développement à faible prix de revient, lesquels sont de plus en plus en mesure de les absorber. Ces nouvelles technologies nécessitent également une accélération de la restructuration nationale et grèvent les capacités d'adaptation de l'industrie dans les pays développés. En bref, la course à la compétitivité s'est accélérée au fur et à mesure qu'a ralenti la croissance de l'économie mondiale; il s'agit d'une tendance qui devrait caractériser les années 80.

La valeur du commerce mondial a atteint quelque 2 000 milliards $ÉU en 1980, soit un sextuplement en termes réels depuis 1950. Bien que la valeur du commerce mondial n'ait cessé de s'accroître depuis la fondation du GATT, et tout particulièrement pendant les années 60, les deux ou trois dernières années ont vu un ralentissement marqué—et même une régression—attribuable à la récession, ce qui a imposé de sérieuses contraintes au système du commerce et des paiements. Pour la première fois depuis l'établissement du GATT en 1947, le commerce mondial n'a connu aucune croissance réelle en 1981; d'où la nécessité d'un redressement. La même situation s'est répétée en 1982.

La part du Canada dans l'ensemble du commerce mondial n'a cessé de diminuer depuis l'après-guerre, mais pas autant que celle des États-Unis. Il y a eu un bref retournement de la situation à la fin des années 60. En 1968, la part du Canada s'établissait à 5,2 pour cent comparativement à 3,6 pour cent en 1981. Ce qui n'a pas

manqué d'inquiéter certains analystes. Bien que cette baisse de compétitivité soit cause d'inquiétude, il faudrait aussi comprendre qu'une bonne partie de ce changement a été attribuable à une participation accrue d'autres nations, à commencer par l'Europe et le Japon reconstruits après la guerre, auxquels sont récemment venus s'ajouter les pays en développement—et plus particulièrement les pays nouvellement industrialisés et les membres de l'OPEP. De plus, comme ces données sont habituellement exprimées en dollars américains, les fluctuations dans les valeurs relatives des diverses monnaies peuvent avoir une nette influence sur les parts relatives du commerce mondial. Enfin, le renchérissement du pétrole a biaisé les comparaisons avec la période précédant 1973. Malgré de fréquentes fluctuations et d'importants mouvements dans les prix de certains produits, les termes de nos échanges (le prix des exportations par rapport à celui des importations) sont pratiquement restés au niveau d'il y a 30 ans.

Les perspectives économiques immédiates laissent maintenant un peu de place à l'optimisme mais en période de récession prolongée accentuée par des niveaux d'inflation et de chômage sans précédent, il n'est pas étonnant que nous étions davantage incités à adopter des mesures protectionnistes, des visions étroites de la réciprocité et, de façon générale, un système qui apporte des avantages au moindre coût pour le bénéficiaire. Les incertitudes associées à la situation énergétique, les facteurs entravant les investissements et une période d'inflation soutenue nous laissent entrevoir tout au mieux une croissance relativement modeste du commerce international. De plus, l'incidence de la nouvelle révolution technologique sur les structures industrielles et commerciales imposera d'autres contraintes au marché du travail et aux régimes d'importation tout en créant de nouveaux débouchés et de nouvelles possibilités de compenser les désavantages que connaissent les industries ergatiques traditionnelles au niveau des coûts de production. Comme par le passé, les périodes de grands défis à l'immobilisme de l'ordre commercial international offriront également des possibilités de mettre en œuvre de nouvelles initiatives en matière de politique commerciale.

Les marchés financiers connaissent une instabilité inhabituelle depuis quelques années, et l'on se pose de sérieuses questions sur la pertinence des arrangements (et organismes) existants devant la complexité de la situation. La charge de la dette de nombreux pays en développement, tout comme de certains pays d'Europe de l'Est, est telle que certains pays-problème seront peut-être forcés d'adopter des politiques d'ajustement rapide qui pourraient créer de sérieuses perturbations sociales internes et réduire sensiblement les importations provenant des pays industriels. Bien que le Canada commerce moins avec ces pays que ne le font la plupart des autres pays industrialisés, nous ne pouvons nous protéger de l'effet global d'une compression des liquidités internationales ou des pressions conséquentes qui s'exerceront sur l'ensemble du système commercial.

Dans ce contexte de faible croissance des marchés internationaux, d'instabilité financière et de compétitivité internationale accrue, il sera essentiel que le Canada contrôle et réduise le taux de croissance des coûts et des prix et qu'il favorise l'accroissement de la productivité. Il nous faudra défendre nos intérêts avec vigilance, et maintenir et améliorer l'accès de nos produits en une période de protectionnisme accru. Notre inaction en la matière entraînerait ultimement une baisse de la

production et du niveau d'emploi: les exportations canadiennes seraient alors exclues des marchés étrangers en raison de leur prix et les produits étrangers viendraient remplacer les nôtres sur notre propre marché. Au niveau global, le gouvernement reste engagé envers une stratégie à moyen terme de restrictions monétaires et fiscales visant à réduire les pressions exercées sur la demande sous forme d'accroissements salariaux et de relèvements de prix.

Les politiques de régulation de la demande peuvent réduire les pressions économiques exercées par les prix et les coûts. Toutefois, ces mesures axées sur la demande doivent ultimement être appuyées par un relèvement de la capacité de l'offre, et notamment par des gains en terme de productivité des facteurs. Les années 70 ont été caractérisées par un net ralentissement du taux de croissance de la productivité qui est venu accentuer les pressions inflationnistes exercées par un fort relèvement des cours des produits de base, et notamment des cours pétroliers. Une reprise de la croissance de la productivité dans les années 80 contribuerait à alléger les pressions inflationnistes et à accroître la compétitivité internationale du Canada. De même, une forte productivité pourrait rendre notre économie moins vulnérable aux effets inflationnistes de chocs extérieurs comme celui que nous avons connu dans les années 70.

Bien qu'il n'y ait pas d'explication simple de la situation économique que connaît actuellement le Canada ou le monde, on reconnaît généralement que la faiblesse des investissements en a été un élément clé qui, à son tour, a reflété un manque de prévisibilité et de confiance devant l'avenir, tout particulièrement en ce qui concerne l'évolution du niveau d'inflation et des taux d'intérêt. L'évolution des relations économiques internationales et des marchés financiers est venue nourrir ces incertitudes. Dans une telle conjoncture, les investisseurs préfèrent les placements à court terme. Ce sont pourtant les entreprises à plus long terme, plus coûteuses et plus risquées, qui produisent normalement les meilleurs rendements en terme de croissance de la productivité et de compétitivité internationale. Ce sont ces investissements qui garantissent que l'ajustement d'une économie suscite l'expansion des industries efficientes et permet le dégagement graduel des industries défavorisées par le changement technologique, par la modification de la demande ou par des déplacements de l'avantage comparé. Bien que notre économie ait été sérieusement touchée par les développements survenus dans l'économie mondiale, ses grands points forts continuent d'être l'abondance de ses ressources, sa main-d'oeuvre qualifiée et son fort niveau de compétence technologique. Toutefois, nous ne devons pas laisser échapper notre avantage concurrentiel. Les mesures récemment prises par le gouvernement pour juguler l'inflation, notamment le programme du 6/5 pour cent, visent à aider à assurer que le Canada n'est pas exclu des marchés étrangers en raison de ses coûts élevés, situation qui pourrait avoir de sérieuses conséquences en terme d'emplois et de croissance économique. Ces mesures sont un premier pas dans la bonne direction.

Le document sur *Le développement économique du Canada dans les années 80* recensait un certain nombre de problèmes à étudier pendant la prochaine décennie et présentait un programme devant permettre au gouvernement d'aider et d'encourager les gens d'affaires et le monde du travail à exploiter ces possibilités. Il est évident que la récession nous a rendu moins capables de mettre de l'avant de nouvelles propositions de développement, surtout dans le secteur des ressources, et nous a

invité à mettre l'insistance sur le maintien et l'amélioration d'un climat positif pour les investissements privés. De plus, la capacité budgétaire qu'a le gouvernement d'appuyer le développement économique est maintenant plus limitée, et les fonds disponibles devront être déployés de la manière la plus efficace possible et conformément aux priorités de développement et aux priorités régionales, en vue d'améliorer la productivité et la compétitivité internationale de l'économie canadienne à long terme et d'assurer que le Canada sorte de la situation actuelle avec une capacité soutenue de livrer une concurrence sur les marchés internationaux. Bien qu'il s'exerce à court terme des pressions sur les crédits à consacrer à la création d'emplois, à l'assurance-chômage et au bien-être social, le développement économique soutenu n'en reste pas moins une nécessité à long terme.

Conclusions:

- L'économie mondiale ne fait que sortir d'une période de tensions sérieuses, et il y a peu d'espoir d'un retour à une croissance rapide et prolongée. La demande est faible, et la capacité de production sous-utilisée. Les changements technologiques surviennent plus rapidement et fréquemment, causant de l'incertitude. Nous assistons à un déplacement de la puissance industrielle, et les pressions en vue de l'imposition de mesures de protection et de l'octroi de subventions continuent. Ces conditions posent des grands défis au Canada: de façon plus précise, il s'agit pour lui de soutenir la concurrence étrangère, de maintenir et d'élargir ses actuels débouchés et d'attirer des investissements susceptibles d'appuyer son développement économique.
- Les marchés financiers mondiaux connaissent une instabilité inhabituelle, et l'accroissement du fardeau de la dette des pays en développement et à commerce d'État grève la capacité qu'ont les institutions internationales et les gouvernements des pays industrialisés de maintenir l'équilibre.
- Même si les perspectives économiques ne sont certainement pas très encourageantes, il existe néanmoins des possibilités réelles et réalistes de croissance économique par le commerce si tous les secteurs de l'économie canadienne concertent leurs efforts de sorte que nous soyons bien placés pour saisir les possibilités qui s'offriront sur les marchés étrangers avec la reprise économique.

II. **Commerce international et économie canadienne:** Créer des emplois par l'exportation

Le Canada a toujours été une nation commerçante: il exporte au moins le quart de sa production de biens et de services en échange de produits, de capitaux et d'informations provenant de l'étranger. Ceci n'est pas étonnant, étant donné son abondance de ressources naturelles, sa population relativement peu nombreuse et ses caractéristiques géographiques. Au fil des ans, il s'est avéré plus rentable d'exploiter ce capital-ressources naturelles afin de nous procurer des biens et des services qui ne pouvaient être produits chez nous pour des raisons d'économie ou de capacité. C'est ainsi que le commerce extérieur a permis aux Canadiens d'atteindre un niveau de vie

plus élevé que ce qui aurait été possible en fermant nos frontières. Que nos exportations maintiennent ou non la part qu'elles ont toujours occupée dans la production canadienne, ou que les importations occupent ou non une part aussi importante des achats au pays, il semble clair que le commerce extérieur restera un élément fondamental de l'économie canadienne dans les années 80. Le bassin de population du Canada restera trop restreint, et sa capacité de production industrielle trop spécialisée, pour permettre de réduire sensiblement les activités de commerce extérieur sans abaisser considérablement le niveau de vie des Canadiens, c'est-à-dire leur accès à une vaste gamme de biens, de services et de techniques obtenus à un coût raisonnable.

Le commerce extérieur n'est évidemment pas une fin en soi. Nous commerçons parce que cela s'est avéré un moyen efficace d'accroître la richesse par la division internationale du travail. Si la nature du commerce mondial s'est modifiée, c'est parce que cette division internationale du travail s'est modifiée. D'autres intervenants sont apparus; il existe maintenant une variété infiniment plus grande de produits à la recherche de marchés; et il y a par-dessus tout la poussée technologique qui a entraîné une modification beaucoup plus profonde et rapide de l'avantage comparé. Ces facteurs ont accéléré un processus d'un intérêt tout particulier pour le Canada: soit la *subdivision* internationale du travail. Pays et entreprises ne se font plus la concurrence pour un marché, mais pour des segments d'un même marché. La croissance de la production des pièces et composantes destinées à être assemblées ailleurs est une autre illustration du même phénomène. Aucun pays et aucune société ne peut suivre tous les développements possibles dans un secteur—ce qui ouvre la possibilité d'une coopération grandement accrue entre d'anciens concurrents, aux niveaux national et international, ainsi que de nouvelles relations intra- et inter-industries. Ce sont là quelques-unes des possibilités les plus prometteuses qui s'offrent à l'industrie canadienne des années 80.

Les politiques économiques canadiennes ont toujours visé de hautes performances commerciales. Ces politiques ont essentiellement cherché à assurer la compétitivité des industries canadiennes des secteurs primaire, secondaire et tertiaire et à promouvoir une allocation plus efficiente et productive des ressources. L'accès à l'investissement, à la technologie et au savoir-faire ainsi que la valorisation de leurs avantages pour le Canada et ses régions ont toujours été au centre des politiques industrielles canadiennes. Depuis les débuts de la Confédération, les diverses régions du Canada se sont tournées vers l'étranger pour écouler une partie importante de la production de leurs industries de ressources—produits de l'agriculture, de la pêche et de la forêt, métaux et minéraux. Une bonne partie des importants investissements d'infrastructure a été consacrée à l'aménagement des réseaux de transport, des installations portuaires et des services de manutention nécessaires, surtout dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et dans l'Ouest canadien, en vue d'acheminer ces ressources vers les marchés étrangers. Aujourd'hui, plus de la moitié du revenu agricole est générée par les exportations et plus de la moitié de la production des secteurs minier et forestier est destinée aux marchés étrangers.

De même, afin de réaliser les économies d'échelle nécessaires, les secteurs manufacturiers forts et technologiquement avancés de l'Ontario et du Québec consacrent une partie importante de leur production à l'exportation. La moitié de la pro-

duction manufacturière est exportée. Les industries manufacturières plus traditionnelles—comme celles du textile, du vêtement et de la chaussure—et diverses autres industries du Québec et de l'Ontario qui font appel à des techniques courantes ont eu de la difficulté à affronter la concurrence étrangère sur le marché canadien et ont été soumises à des pressions pour améliorer leur compétitivité sur le plan international. La complexité des influences en jeu dans les activités commerciales internationales d'aujourd'hui, conjuguée à la rapidité du changement, entraîne un déplacement presque permanent de l'avantage comparé au niveau des produits tout comme des pays. Dans cet environnement dynamique, le Canada, à l'instar d'autres pays, doit être prêt à s'ajuster et à adapter ses installations de production à l'évolution de la conjoncture économique, tant au pays qu'à l'étranger, s'il veut accroître les revenus réels et le bien-être économique.

Les denrées alimentaires et les matières brutes comptent maintenant pour environ 30 pour cent, et les articles partiellement ou entièrement manufacturés pour quelque 70 pour cent, des exportations de marchandises canadiennes contre 40 et 60 pour cent respectivement au début des années 60, ce qui indique un relèvement réel du niveau de transformation des produits canadiens. Une comparaison de la composition des exportations canadiennes en dollars constants montre encore plus nettement ce relèvement du niveau de transformation des exportations canadiennes. Par exemple, selon une récente étude du Conference Board, les produits finis ont constitué 45,6 pour cent des exportations canadiennes en 1981 (dollars de 1971) et, avec les demi-produits, ont constitué 78,2 pour cent des exportations; par contre, les matières premières n'en composaient que 21,8 pour cent. Mais notre avantage comparé continue de reposer sur nos produits à base de ressources. Pendant la dernière décennie, 60 pour cent au moins de nos exportations étaient directement identifiables comme des produits de ressources plus ou moins transformés. Il y a également eu une diversification considérable de la composition de nos exportations à transformation plus poussée depuis les vingt dernières années. De fait, l'expansion des exportations canadiennes depuis les 15 dernières années a largement résulté d'une croissance réelle de nos exportations d'articles manufacturés. Pour l'année 1981, on a estimé que quelque 600 000 travailleurs (soit plus du tiers de la population active du Canada) étaient *directement* engagés dans des activités de fabrication axées sur les marchés internationaux. D'autres emplois sont bien sûr générés par les industries de services liés à l'exportation et par les exportations de ressources, ainsi que par les industries participant à la transformation plus poussée de produits au Canada avant leur exportation. Le pourcentage des exportations dans l'ensemble du secteur manufacturier est passé de 19 pour cent en 1966 à 31 pour cent en 1980; dans certains secteurs importants comme les aéronefs, le transport urbain, les machines, les métaux de première transformation, l'industrie du papier et activités connexes, l'automobile et l'électronique, cette proportion a été supérieure à 50 pour cent. Pour la plupart des industries, ce plus haut niveau d'intégration aux marchés internationaux s'est fondé sur une rationalisation et une spécialisation marquées qui ont à leur tour accru la productivité et la compétitivité. Ainsi, le commerce international a permis à l'industrie canadienne de réaliser des économies d'échelle qu'elle n'aurait pu réaliser en desservant le seul marché canadien.

Les importations de machines et de matériel ont toujours permis aux Canadiens de se procurer toute une gamme de biens qui ne pourraient être produits au

pays de façon concurrentielle ou en quantités suffisantes pour répondre aux besoins de l'industrie. Ces importations jouent un rôle important dans le développement d'une structure industrielle efficiente. Les consommateurs ont eux aussi bénéficié d'un accès à une plus large gamme de biens de consommation et de produits essentiels comme les denrées alimentaires tropicales. De même, l'accès aux techniques, au savoir-faire et aux investissements étrangers a contribué au relèvement du niveau de vie et à la diversification de la structure économique. Depuis les quinze dernières années, les importations d'articles manufacturés ont suivi une progression parallèle à celle des exportations similaires, et le degré de pénétration des importations est passé de 21 à 32 pour cent. Bien que le Canada ait toujours connu un déficit dans ses échanges d'articles manufacturés, et notamment de produits finis, le coefficient d'auto-approvisionnement implicite s'est à peine modifié depuis quinze ans. Ceci témoigne également d'un bien meilleur niveau de participation des industries manufacturières canadiennes au commerce international ainsi que de progrès sensibles vers la spécialisation internationale de l'industrie canadienne, nos industries à vocation exportatrice renforçant graduellement leur position.

Le Canada est une nation qui défie la géographie. C'est pourquoi, tout au long de son histoire, le gouvernement fédéral a favorisé des politiques visant à unir le pays. La politique commerciale ne fait pas exception. Depuis la Politique nationale de Sir John A. Macdonald, nous nous sommes efforcés de maintenir une politique qui reflète les intérêts des diverses régions du pays, mais tout en gardant une perspective nationale. Par exemple, le poisson compose moins de 2% de l'ensemble de nos exportations—mais il occupe une place importante dans les économies de certaines provinces et reçoit une place de choix dans les objectifs de la politique commerciale nationale. La même priorité est accordée, pour des raisons identiques, aux développements qui affectent le commerce des produits agricoles, forestiers et minéraux. Le Pacte de l'automobile a été conclu pour consolider un grand secteur manufacturier du Canada central. De plus, les engagements pris dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux jettent souvent les bases d'une coordination des politiques économiques canadiennes, lesquelles seraient autrement tiraillées par des intérêts spéciaux—ce qui permet de maintenir l'uniformité des objectifs applicables à l'ensemble du pays. La libéralisation graduelle du commerce a toujours été un objectif des gouvernements qui se sont succédé et s'est avérée un bon mécanisme d'intégration de la société canadienne. Le maintien de solides résultats commerciaux contribuera certes à soutenir la croissance économique, mais pourra également favoriser le renforcement du potentiel de développement économique de nos diverses régions ainsi que des structures industrielles du pays.

Le succès du Canada sur le plan commercial joue également un rôle essentiel dans l'assainissement des comptes extérieurs. Le Canada a traditionnellement enregistré un important excédent commercial qui l'a aidé à payer intérêts et dividendes sur les investissements étrangers, à payer les importations de technologie étrangère, à absorber le déficit du compte-tourisme et à rembourser les emprunts effectués par les différents paliers de gouvernement pour financer le développement économique au Canada.

Le commerce extérieur constitue donc un lien vital entre l'économie canadienne et un environnement international concurrentiel. C'est grâce à lui que nos

producteurs se sont intégrés aux marchés mondiaux. De plus, il a joué et devrait continuer à jouer un rôle central dans le relèvement du niveau de vie de tous les Canadiens. Une amélioration de la qualité de l'emploi et la création d'emplois plus enrichissants et rémunérateurs ne pourront être obtenues que par la poursuite de la croissance d'une production intégrée aux marchés mondiaux. De fait, le commerce a été et continuera d'être le moteur de la croissance de l'économie canadienne. Nous n'avons pas l'option d'une reprise par la consommation.

Conclusions:

- Le Canada est essentiellement tributaire du commerce extérieur pour maintenir son niveau de vie. Ce seul fait montre bien l'importance des objectifs commerciaux dans la formulation de nos politiques de développement économique pour le Canada et l'étranger. À l'heure actuelle, près du tiers de chaque chèque de paye au Canada provient des exportations.
- La libéralisation graduelle du commerce a toujours été un objectif des gouvernements qui se sont succédé depuis la guerre. Tous les secteurs et toutes les régions du Canada sont fortement tributaires des exportations, et les producteurs tout comme les consommateurs dépendent considérablement de l'importation d'une vaste gamme de biens et de services. Les secteurs industriels plus forts tendent à se concentrer fortement sur l'exportation. Cette politique orientée vers l'extérieur a sensiblement contribué à l'instauration d'une société canadienne ouverte et au renforcement de l'unité nationale. Le maintien de bons résultats commerciaux (fondés sur un appui ferme et actif à un système commercial multilatéral ouvert) contribuera à soutenir la croissance économique, à développer le potentiel économique des diverses régions du pays et à renforcer les structures industrielles nationales.

III. Politiques commerciales et économiques

a) *La course à la compétitivité*

Le commerce d'exportation et d'importation continuera donc d'être l'un des principaux moteurs de l'économie canadienne. Toutefois, commerce et politique commerciale ne peuvent être traités isolément. Les développements qui surviennent dans le secteur extérieur sont influencés par toute la gamme des politiques intérieures, tant fédérales que provinciales, y compris la politique fiscale et monétaire, la politique de développement régional, la politique en matière d'investissement étranger, les contrôles environnementaux, la politique des ressources humaines, etc. Ce sont ces politiques économiques qui fournissent le cadre économique à l'intérieur duquel l'industrie canadienne doit rechercher et développer des marchés tant au pays qu'à l'étranger.

Les mesures à la frontière sont probablement l'aspect le plus visible des politiques qui influent sur la performance commerciale. Un marché intérieur fortement protégé, soit par des mesures à la frontière ou des programmes de subventions, ren-

dra les industries canadiennes moins désireuses de réaliser les investissements dont elles ont besoin pour livrer une concurrence sur les marchés internationaux. Bien qu'il y ait des situations où le processus d'ajustement doive refléter un équilibre entre la nécessité d'une plus grande efficience et la nécessité d'être équitables pour tous les intérêts directement touchés (ce qui exige des mesures temporaires justifiées), les producteurs canadiens sont également des exportateurs, et des exportateurs qui ne réussiront que s'ils ne sont pas totalement isolés des charges qu'imposent l'ajustement et la concurrence internationale. Si l'on fait abstraction des mesures de sauvegarde temporaires, le protectionnisme peut donc empêcher la réaffectation de la main-d'œuvre et des capitaux vers des activités plus productives, et retarder la croissance de ces dernières. Le coût du protectionnisme est ultimement supporté par les consommateurs et les producteurs canadiens plus efficients. La répartition régionale de ces coûts cause souvent un autre problème au Canada puisque producteurs et consommateurs d'un même produit se retrouvent rarement dans les mêmes régions du pays.

De récentes études comparées de la compétitivité internationale et de la croissance de la productivité ne montrent pas le Canada sous un jour favorable. Des études de l'OCDE mentionnent que notre productivité depuis le milieu des années 70 s'est accrue moins rapidement que celle de nos principaux concurrents. L'influent mouvement qu'est le Forum européen de management publie annuellement un rapport global sur la compétitivité industrielle fondée sur quelque 240 critères subjectifs et objectifs. Le FEM définit la compétitivité comme étant

> . . .une mesure de la capacité immédiate et future des industriels à concevoir, produire et commercialiser des biens dont le prix et les autres qualités constituent des ensembles plus attrayants que ceux offerts par des concurrents étrangers ou sur le marché intérieur.

Le Canada s'est classé au sixième rang en 1982, après le Japon, la Suisse, les États-Unis, l'Allemagne et les Pays-Bas. Nous nous classions auparavant au second rang, après les États-Unis.

Il y a bien sûr de nombreuses manières de mesurer la compétitivité internationale. En période de taux de change flottants, les fluctuations de change agissent en un sens comme un élément d'équilibre rendant de nombreux indicateurs ambigus. Un dollar canadien plus faible peut par exemple rendre nos produits plus attrayants à l'exportation, mais accroît également le coût relatif des intrants importés. Mais dans un sens fondamental, lorsque la croissance de la productivité est beaucoup plus faible que chez nos principaux partenaires commerciaux, notre compétitivité internationale est appelée à se détériorer, surtout lorsque le phénomène s'accompagne de hausses salariales qui dépassent de beaucoup la croissance de la productivité. La position concurrentielle du Canada s'est détériorée pendant la première moitié des années 70, en raison surtout de relèvements des prix et des salaires plus importants qu'aux États-Unis. Une amélioration a été observée dans la deuxième partie de la décennie, largement attribuable à un déclin substantiel de la valeur extérieure du dollar canadien. Mais il n'y a eu aucun renversement dans les hausses salariales et la croissance de la productivité. De fait, en 1981-82, il s'est exercé de nouvelles pressions sur le dollar résultant de hausses salariales et de taux d'inflation sensiblement

plus élevés qu'aux États-Unis. Il est donc de la plus grande importance d'améliorer la compétitivité internationale de notre pays.

Le niveau relatif d'imposition au Canada et chez ses principaux concurrents internationaux peut nous mettre en position désavantageuse. Les fluctuations de change surtout attribuables aux mouvements de capitaux peuvent, du moins à court terme, nuire à nos résultats commerciaux. Les initiatives prises par les gouvernements étrangers en réaction à des mesures adoptées au Canada peuvent entraver notre accès à ces marchés; des programmes de subventions qui peuvent sembler appropriés à court terme peuvent entraver nos débouchés étrangers à plus long terme. Ces exemples ne sont donnés que pour illustrer les interactions en cause. Les décisions politiques prises dans d'autres domaines ne devraient certes pas n'être assujetties qu'à des considérations commerciales, mais le commerce est si essentiel au bien-être de l'économie canadienne que les incidences de ces politiques sur le commerce extérieur et les relations économiques internationales devraient être clairement comprises avant qu'on en arrive à des décisions finales.

En matière de concurrence internationale, le Canada rencontre des problèmes particuliers qui découlent partiellement de sa géographie, de son climat et de la dispersion de sa population. L'incidence négative d'un marché intérieur relativement petit est renforcée par le fait que ce marché est relativement plus fragmenté et compartimenté que celui de nos concurrents. Néanmoins, nos points forts (ressources, main-d'œuvre qualifiée, énergie, eau, source d'approvisionnement sûre, etc.) continueront de nous permettre de surmonter ces obstacles naturels si les politiques du gouvernement appuient l'objectif d'amélioration du niveau de vie des Canadiens, par exemple par une spécialisation accrue et un meilleur développement des exportations. Il est essentiel que soit renversée la tendance qui a vu les coûts de main-d'oeuvre grimper beaucoup plus rapidement que les gains de productivité. La voie du retour à la croissance de la productivité—et donc à la compétitivité internationale—peut être difficile, mais il est essentiel que le Canada s'y engage. C'est une voie que devront prendre le monde du travail, les gens d'affaires et tous les paliers de gouvernement. Le Canada doit également devenir un véritable marché commun. Enfin, il est important de se rappeler que la compétitivité internationale ne devrait pas être uniquement mesurée en termes de coûts et de prix. D'autres facteurs comme la qualité, ainsi que la capacité et la sécurité d'approvisionnement peuvent s'avérer plus importants pour un projet d'exportation donné. Mais les coûts et les prix sont essentiels et peuvent être directement touchés par une foule de politiques gouvernementales.

b) *Les politiques macro-économiques: Créer un environnement propice*

La répartition efficiente des ressources canadiennes (y compris les ressources humaines et financières) et le renforcement de la compétitivité internationale de l'industrie canadienne exigeront que nos instruments de politique intérieure (fiscale, monétaire, financière, réglementaire, etc.) renforcent et appuient l'utilisation des instruments de la politique commerciale (tarifs douaniers, protection d'urgence, crédits à l'exportation, etc.). Pour cela, il est essentiel qu'il y ait utilisation judicieuse des politiques macro-économiques de façon à créer un environnement au sein duquel le secteur privé peut planifier et investir avec confiance.

La politique monétaire influe directement sur la position concurrentielle du Canada, bien que de façon différente selon les secteurs de l'économie et les relations de concurrence qui s'établissent avec divers partenaires commerciaux. La grande orientation de l'actuelle politique monétaire du Canada consiste à juguler l'inflation. Bien que la poursuite de cette politique puisse entraîner des dislocations à court terme, son effet à long terme devrait améliorer la position concurrentielle du Canada sur les marchés internationaux. C'est en favorisant un retour à la stabilité globale des prix que la politique monétaire a le plus de chance de soutenir, de façon acceptable, la performance commerciale du Canada. Un taux d'inflation au Canada sensiblement plus élevé que celui observé ches nos principaux partenaires commerciaux, dont les États-Unis, entraînera graduellement une détérioration de notre position concurrentielle et des termes de l'échange, surtout en ce qui concerne les produits entièrement manufacturés.

Un dollar canadien flottant contribue grandement à l'ajustement de notre balance des paiements internationaux au fur et mesure qu'évolue la conjoncture économique. Le niveau général du dollar reflète certaines forces économiques fondamentales: la position relative du Canada en matière d'épargne et d'investissement, les événements qui surviennent ici et à l'étranger en matière de prix, de coûts et de taux d'intérêt, ainsi que la structure internationale de l'offre et de la demande de produits importants pour notre commerce extérieur.

Notre *politique des changes* a consisté à permettre au taux de change de réagir à l'évolution de ces forces fondamentales, et il n'y a eu aucun effort pour atteindre ou maintenir une valeur extérieure particulière pour le dollar canadien. Les interventions des autorités monétaires sur le marché des changes étrangers se sont confinées à la promotion de conditions commerciales ordonnées. Bien qu'elle se soit concentrée sur la conjoncture du marché des changes étrangers, notre politique monétaire a évolué pour s'adapter aux pressions financières à court terme originant de l'étranger, n'est pas allée à contre-courant des pressions fondamentales s'exerçant sur la balance des paiements, et a appuyé les efforts du gouvernement pour réduire l'inflation. Tout semble indiquer qu'un taux de change imposé, soit par une intervention directe ou indirectement par l'utilisation de la politique monétaire plutôt que par l'évolution de la balance des paiements, n'est susceptible d'influencer en permanence ni les mouvements commerciaux ni la réalisation des objectifs de politique commerciale.

Des *taux d'intérêt* réels élevés constituent un important obstacle aux nouveaux investissements nécessaires pour soutenir la concurrence à long terme. Le faible rythme de l'activité économique mondiale observé lors des trois dernières années était dans une certaine mesure attribuable au niveau des taux d'intérêt, et le ralentissement économique qui en a résulté a imposé des tensions au système commercial international et nourri les pressions protectionnistes. Les taux d'intérêt élevés sont partiellement le résultat des politiques monétaires rigides actuellement pratiquées par la plupart des pays industrialisés. Les attentes inflationnistes et les importants déficits budgétaires sont d'autres grandes causes du malaise. Le Canada continue généralement d'appuyer les politiques macro-économiques rigides suivies par la plupart des pays, tout en reconnaissant que le faible rythme d'activité économique engendré, à long terme, par de telles politiques, mène à des pressions accrues sur le

système commercial. Mais l'adhésion à cette politique n'est pas inconditionnelle et tient compte de l'évolution de la conjoncture et des besoins. Étant donné ces risques, nous avons soutenu les efforts pour un nouveau dialogue au sein du GATT et du groupe de l'ajustement positif de l'OCDE (ce dernier étant spécifiquement chargé d'examiner les interactions qui existent entre l'environnement macro-économique et le système commercial). Mais il faut reconnaître que les pressions exercées sur le système commercial à moyen et à court termes seront encore plus grandes si les politiques de régulation de la demande ne sont pas suffisamment fermes et homogènes pour entraîner l'abaissement permanent des attentes inflationnistes nécessaire à une croissance soutenue.

Tout au long de la décennie, il sera donc essentiel de redonner de la stabilité aux marchés financiers à long terme de façon à assurer que l'épargne peut être efficacement canalisée vers des investissements productifs. La récente tendance à la baisse des taux d'intérêt et la reprise observée sur le marché boursier reflètent un retour graduel à un climat de confiance. Il faudra nourrir et maintenir cette confiance. De plus, une réduction du déficit fédéral assurerait que les emprunts du gouvernement ne détournent pas de fonds du marché des capitaux et ne réalimentent pas les taux d'intérêt.

Le *régime fiscal* canadien est un autre grand facteur déterminant de la compétitivité internationale. Comme pour la politique monétaire, la grande orientation des actuelles politiques fiscales du gouvernement est de juguler l'inflation en réduisant les dépenses publiques, soit directement soit par des charges fiscales. Le contrôle des dépenses publiques s'accompagne de l'objectif complémentaire que constitue le maintien d'un niveau d'imposition (des sociétés et des particuliers, directe et indirecte) qui ne désavantage pas les exportateurs canadiens.

Les démocraties industrielles recourent largement aux impôts pour financer l'offre de biens et de services publics, pour modeler et façonner le niveau et la structure de l'activité économique et pour redistribuer les ressources économiques entre les diverses couches de la société. Afin de minimiser toute conséquence défavorable de l'imposition fiscale, les gouvernements en sont venus à utiliser un certain nombre de critères pour concevoir leurs régimes fiscaux. Ces critères—qui ont graduellement évolué pour refléter les influences sociales, politiques et économiques—sont notamment les principes d'équité, de neutralité, de simplicité et de certitude. Toutefois, leur application est loin d'être précise. Par exemple, il n'y a aucune mesure objective de l'équité, et il faut dresser un équilibre entre critères conflictuels.

On a suggéré que le Canada devrait appliquer un système de mesures fiscales destinées à mieux stimuler les exportations. Ce désir découle partiellement de l'impression selon laquelle le régime fiscal canadien ne favorise pas les exportations par rapport à la production destinée au marché intérieur, alors que d'autres pays le font. Il découle également en partie d'un désir d'accroître les exportations, et donc le nombre des emplois canadiens. On a suggéré à cet effet une vaste gamme de mesures possibles. Le rapport de 1979 du comité Hatch contenait par exemple un certain nombre de suggestions, alors que le rapport de 1978 du comité de deuxième niveau sur les politiques d'amélioration de la compétitivité canadienne résumait les suggestions proposées par trente groupes de travail sectoriels. Bien que chacune de ces pro-

positions soulève ses propres problèmes, chacune partage également certains attributs généraux et soulève certaines questions fondamentales en matière de politique économique et fiscale.

La préoccupation motivant les suggestions de stimulants fiscaux à l'exportation s'explique en partie du fait que notre régime fiscal ne contient à peu près aucun stimulant direct à l'exportation, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays. Ce point de vue soulève deux problèmes. Premièrement, la question n'est pas tant de savoir si le Canada devrait faire autant ou plus que les autres pays que de voir si les avantages d'une telle politique en dépassent les coûts. Il n'y a rien de mal à ce que le Canada profite d'importations à plus faibles coûts rendus possibles par des stimulants étrangers, bien que ce point de vue ne soit pas souvent apprécié des producteurs, même si ceux-ci bénéficient sensiblement de facteurs de production à moindres coûts. Deuxièmement, il faut reconnaître que si le régime canadien ne contient pas beaucoup de stimulants directs à l'exportation, il comporte néanmoins d'importants stimulants généraux en matière d'impôt sur le revenu des sociétés. Il est certain que si les États-Unis réussissent à rendre leur régime DISC (Domestic International Sales Corporation) compatible avec les règles du GATT, le gouvernement canadien devra sérieusement étudier ses incidences sur les exportateurs canadiens.

Nombre des comparaisons entre régimes fiscaux se concentrent sur une ou deux dispositions prises isolément. De même, la demande de stimulants fiscaux à l'exportation repose souvent sur le fait que d'autres pays, et notamment les membres de la CE, prélèvent des impôts plus indirects qui sont remboursés à l'exportation, alors que le Canada lève un important impôt sur le revenu des sociétés. Toutefois, l'utilisation que nous faisons des impôts indirects, y compris la taxe de vente fédérale applicable au fabricant et la taxe provinciale de vente au détail, se compare à l'utilisation qui en est faite dans les pays européens. De plus, il existe un lien ténu entre le recours aux impôts directs et les balances commerciales. De fait, si les réductions de l'impôt des sociétés ne modifiaient pas les prix de vente (ce qui est fort possible), le remplacement de ces impôts par des taxes sur la valeur ajoutée (TVA) ou sur les ventes n'améliorerait pas les balances commerciales et pourrait facilement les détériorer, l'inflation intérieure accrue se répercutant sur une structure de coûts et de prix généralement plus élevés.

Les différences internationales qui existent quant au niveau global des taux d'imposition et à la structure tarifaire applicable dans certains cas peuvent avoir un important effet sur la croissance, les mouvements de capitaux et la capacité qu'ont les entreprises canadiennes d'approvisionner les marchés internationaux à des prix concurrentiels. Toute grande différence à cet égard pourrait également influer sur la capacité du Canada d'attirer des compétences techniques et professionnelles spécifiques. Le commerce international compose chez nous une bien plus large partie du PNB que ce n'est le cas chez nombre de nos partenaires commerciaux, et plus particulièrement les États-Unis. La charge fiscale d'une orientation du régime d'imposition en faveur d'une aide plus directe à l'exportation serait donc relativement plus lourde chez nous qu'ailleurs. Le Canada ne peut non plus se permettre de se lancer dans une surenchère des subventions à l'exportation. De plus, l'utilisation des recettes fiscales pour promouvoir les exportations suppose un choix politique de ne pas les utiliser à d'autres fins, comme des fins de développement régional ou social. Enfin, il y a

aussi la question des subventions à l'exportation des ressources non renouvelables: en nous lançant sur une telle voie, nous diminuerions la valeur intrinsèque de ces ressources pour les générations de Canadiens actuelles et futures. En conséquence, le régime fiscal canadien doit tenir compte de notre capacité relativement limitée de fournir des stimulants fiscaux aux activités d'exportation, tout en assurant qu'il contribue autant que possible à la compétitivité et qu'il permet aux Canadiens de tirer profit de leurs exportations, et notamment des exportations de produits à base de ressources.

Afin de réaliser ses grands objectifs de développement économique, le Canada a toujours accueilli *l'investissement* étranger comme moyen d'appuyer le capital généré au pays. La taille du pays et ses importantes richesses naturelles ont dicté d'importants investissements d'infrastructure et de mise en valeur des ressources, investissements dépassant les besoins normaux en capital de toute économie productive et moderne. Cette situation a imposé une dépendance relativement forte à l'égard des investisseurs étrangers et entraîné un fort niveau de participation étrangère dans de nombreux secteurs de notre économie.

Les politiques d'investissement intérieur du gouvernement ont visé à encourager la mise en valeur du capital-ressources du Canada, la transformation plus poussée de ces ressources, le développement d'une capacité de R-D locale ainsi que la localisation des investissements productifs dans des régions économiquement désavantagées. Ces objectifs ont été réalisés au moyen d'un ensemble de mesures fiscales, de prêts, de stimulants, d'assistance technique et d'une participation gouvernementale directe à l'activité économique. Étant donné la récession, le besoin de capitaux à court et à long termes est aussi pressant que jamais. Nombre de sociétés, confrontées à une chute de la demande et à des taux d'intérêt élevés, ont coupé au minimum les nouveaux investissements. Bien qu'elle soit tolérable à court terme, cette situation doit maintenant être renversée si le Canada veut maintenir sa compétitivité sur le plan international. La capacité qu'ont les Canadiens de tirer avantage des débouchés qui s'offrent, tant au pays qu'à l'étranger, sera donc de plus en plus tributaire de nouveaux investissements directs devant donner une plus grande capacité de concevoir de nouveaux produits, d'innover par un meilleur recours aux dernières techniques, et d'obtenir de solides résultats en matière de recherche-développement. La nécessité d'encourager ces nouveaux investissements sera l'un des grands défis qui se poseront au gouvernement lorsque la reprise économique sera engagée.

Le niveau de protection traditionnellement accordé aux industries canadiennes a été l'un des principaux facteurs qui ont incité les multinationales étrangères à établir des filiales au Canada. Toutefois, en raison de la réduction graduelle et substantielle des tarifs canadiens suite aux négociations commerciales internationales, le tarif douanier est maintenant un facteur moins important dans la prise de décisions concernant la localisation de l'investissement. Entre-temps, les politiques gouvernementales ont encouragé de nombreuses filiales étrangères à rationaliser leur production, à se spécialiser et à obtenir de leur société mère un mandat de production ainsi que des mandats pour poursuivre des projets de R-D indépendants de la société mère en vue de produire pour les marchés mondiaux. Nombre de multinationales restructurent leurs opérations de façon à permettre à des entreprises locales de fabriquer un produit donné pour le marché mondial et à utiliser cette filiale pour commercialiser

toute la gamme de production. Si cette pratique est largement adoptée par les multinationales, la nature de l'investissement étranger s'en trouvera transformée.

La participation plus active des multinationales aux échanges internationaux a grandement influencé l'attitude des gouvernements à l'égard de l'investissement étranger. Les multinationales organisent parfois leurs opérations d'une façon qui peut entrer en conflit avec la réalisation d'objectifs nationaux. Par exemple, la société mère peut imposer des conditions onéreuses aux opérations de ses filiales étrangères en matière d'exportation, d'achat, de licence ou de franchisage. Les filiales peuvent également être affectées par des lois de leur pays d'origine comme les contrôles aux exportations de biens stratégiques, les mesures fiscales ou les lois antitrust. Les lois et pratiques canadiennes visent donc à assurer que les activités des multinationales au Canada apportent des avantages appréciables aux Canadiens et appuient sensiblement les objectifs économiques du Canada.

Étant donné la nécessité permanente d'un volume important de capitaux étrangers pour les grands projets d'exploitation des ressources, la mise en place d'infrastructures et la modernisation ainsi que l'expansion de la capacité manufacturière, les politiques touchant l'investissement étranger doivent établir un équilibre soigné entre la nécessité d'attirer les niveaux élevés d'investissement requis pour rester concurrentiels et la nécessité d'assurer que les investissements étrangers profitent au Canada. Bien que tous les paliers de gouvernement aient activement recherché les investissements étrangers à des fins spécifiques de développement sectoriel et régional, le gouvernement fédéral a introduit des mesures visant à répondre aux préoccupations suscitées par le degré de mainmise étrangère sur certains secteurs et pour assurer que les modalités de ces investissements sont avantageuses pour le Canada. Dans certains secteurs comme l'énergie et les communications, ces politiques favorisent un plus fort niveau de propriété et de contrôle par des intérêts canadiens ainsi que des retombées plus avantageuses pour le Canada. Les aspects commerciaux de ces actions (et des politiques similaires adoptées par d'autres pays) ont suscité des inquiétudes à l'étranger, et notamment aux États-Unis. Lorsqu'on se penche sur les problèmes soulevés par l'investissement étranger, il faut établir une distinction entre les questions soulevées par les nouveaux investissements étrangers directs, les investissements de portefeuille et l'acquisition d'investissements existants par des intérêts étrangers. Chacun de ces problèmes exige sa propre solution. La politique canadienne concernant l'investissement étranger s'est largement concentrée sur les nouveaux investissements directs. Notre politique touchant ces investissements devra donc être sensible à la nécessité d'obtenir des capitaux étrangers, et à l'incidence que des mesures visant à accroître la propriété canadienne et à influencer le comportement des multinationales pourraient avoir sur nos relations avec des partenaires clés.

On se demande de plus en plus si l'AEIE ne va pas à l'encontre du désir d'accroître la compétitivité canadienne, étant donné surtout qu'elle touche les nouveaux investissements directs. C'est un thème sur lequel le secteur privé revient sans cesse. On a allégué que l'AEIE a été utilisée pour protéger les entreprises canadiennes de la concurrence d'éventuels nouveaux investisseurs. On s'inquiète que l'AEIE fonctionne selon l'hypothèse que les avantages appréciables attendus pour le Canada ne coincident pas nécessairement avec le meilleur jugement commercial de l'investisseur. Il s'agit de tenter de persuader les entreprises étrangères de s'établir dans des

endroits qui peuvent ne pas être les plus efficients ou les plus économiques aux fins de la compétitivité à plus long terme. Il se pose également la question des engagements d'acheter de sources canadiennes, engagements actuellement remis en cause au GATT. Enfin, l'on s'inquiète du processus de fonctionnement de l'AEIE elle-même, qui peut décourager certaines entreprises prometteuses, notamment de taille moyenne, qui tentent de s'implanter au Canada. La simplification des procédures de l'AEIE a largement répondu aux attentes du monde des affaires. Les décisions deviennent plus transparentes et les changements apportés ont été reçus favorablement par les investisseurs potentiels. L'étude de la plainte américaine concernant les «exigences en matière de contenu», les «résultats d'exportation attendus» et les «limites imposées aux activités de distribution» a donné au Canada la possibilité d'expliquer le fonctionnement de l'AEIE. Ces diverses questions montrent que l'application sensible et souple du mandat et des pratiques de l'AEIE doit viser à assurer la compétitivité internationale à long terme de l'industrie canadienne dans un monde où l'avantage comparé se déplace rapidement.

Les investissements étrangers comportent un autre aspect tout aussi important. Autrefois, le commerce se faisait surtout avec les puissances coloniales. Aujourd'hui, avec la disparition des dépendances métropolitaines, ces puissances coloniales se font rares. L'investissement est l'équivalent moderne de cette domination commerciale. Voilà l'un des développements qui ont favorisé l'établissement de l'AEIE, les Canadiens craignant qu'une bonne partie de ce genre d'investissements au Canada ne profite pas aux Canadiens. L'investissement est devenu un important catalyseur et une importante voie d'acheminement pour le commerce, et il se peut que nos exportateurs ne recherchent pas activement des possibilités de s'implanter à l'étranger. Le marché américain peut être desservi depuis le Canada. Ce qui n'est pas le cas pour les marchés de l'Amérique latine, de l'Europe et de l'Asie. Si le Canada veut surmonter l'obstacle du 2-3 pour cent de pénétration des marchés de la CE et du Japon, il faudra que des sociétés canadiennes s'implantent dans ces régions. Voilà la base du succès des Américains, des Japonais et des Allemands. Cette implantation peut se faire d'un certain nombre de façons, y compris par le biais d'entreprises en coparticipation qui combinent des ressources complémentaires, par des arrangements de compensation, par la mise à profit des ressources des banques canadiennes déjà implantées à travers le monde, ainsi que par le biais de l'aide. Dans tous les cas, il se forge des liens entre sociétés et gouvernements qui mèneront éventuellement à une meilleure pénétration des marchés étrangers.

c) *Les politiques de développement économique: Favoriser les industries concurrentielles*

Alors que les politiques monétaires, fiscales et financières assurent l'environnement économique de base dans lequel les Canadiens poursuivront leurs intérêts commerciaux, il existe toute une gamme de politiques *réglementaires* qui répondent principalement aux intérêts économiques et autres des Canadiens et qui touchent directement la position concurrentielle de nos producteurs et de nos fabricants. Le coût de l'encadrement de l'économie a été documenté par le Conseil économique, un comité parlementaire et un groupe de travail du Conseil du Trésor: mentionnons notamment les règlements touchant la concurrence, le transport et la main-d'œuvre,

les relations de travail, l'environnement et la sécurité, domaines sur lesquels les divers paliers de gouvernement ont un contrôle direct. Il est donc important que les politiques et règlements qui peuvent entraver sensiblement et inutilement les gains de productivité ou nuire aux résultats commerciaux du Canada soient revus périodiquement et tenus à un nombre minimal.

La *politique de la concurrence* a servi à contrer ou à réduire les obstacles artificiels au commerce extérieur et intérieur du Canada et à protéger le fonctionnement efficace du marché. Les politiques canadiennes dans les domaines de la concurrence et du commerce extérieur se complètent largement et se renforcent mutuellement. La réduction graduelle des obstacles tarifaires et l'intensification de la surveillance internationale des obstacles non tarifaires dans la période de l'après-guerre ainsi que l'intégration des marchés ont encouragé les entreprises canadiennes à devenir plus efficientes, spécialisées, innovatrices et compétitives sur le plan international. En raison de la taille relativement petite du marché canadien, notre législation sur la concurrence a dû prendre en compte la nécessité pour de nombreuses entreprises d'augmenter leur taille afin de réaliser les économies d'échelle nécessaires à l'efficience et à la compétitivité. C'est pourquoi le Canada peut tolérer un niveau de concentration industrielle plus élevé que dans la plupart des pays. Dans ces circonstances, le Canada doit dépendre plus fortement de la concurrence étrangère pour préserver un environnement effectivement concurrentiel au pays.

L'un des aspects de la politique de la concurrence pourrait actuellement entraver les résultats commerciaux du Canada. La législation touchant l'établissement de consortia d'exportateurs empêche actuellement les exportateurs canadiens de nombreux produits manufacturés de conclure de tels arrangements afin de hausser leurs ventes. La Loi ne permet la formation de tels consortia que si ceux-ci ne réduisent pas indûment la concurrence sur le marché intérieur. En pratique, cette disposition touche plus directement les exportateurs de produits courants plus ou moins transformés, surtout s'ils fabriquent des produits similaires pour le marché intérieur. Reconnaissant les difficultés que la Loi peut poser aux exportateurs, des amendements sont actuellement prévus qui permettraient la libre formation de consortia d'exportateurs aussi longtemps que leurs activités se limitent à l'exportation. D'autres amendements envisagés devraient également assurer que la Loi n'empêche pas les gains d'efficience et de productivité. Dans l'ensemble, il est important que l'administration de cette Loi parte du postulat que le commerce est une activité internationale.

La forte dépendance de notre économie à l'égard de l'exportation a exigé du gouvernement qu'il formule des programmes et des politiques pour assurer que les produits canadiens sont rapidement *transportés* vers les marchés internationaux à un prix concurrentiel. L'expansion et la modernisation constantes des réseaux nationaux de manutention et d'acheminement des exportations ainsi que d'autres infrastructures sont essentielles à la compétitivité du Canada, notamment en ce qui touche les produits de vrac. À cette fin, le gouvernement a engagé des sommes importantes pour développer, au cours des prochaines années, l'infrastructure nécessaire à l'implantation de terminaux céréalier et charbonnier à Prince Rupert, pour agrandir le terminal de Robert's Bank à Vancouver en vue d'améliorer la capacité d'expédition du charbon, pour améliorer les installations de manutention aux ports de Mont-

réal, Saint-Jean et Halifax ainsi que pour encourager la modernisation et à l'expansion du réseau ferroviaire de l'Ouest. Ces projets joueront un rôle important dans l'élimination des contraintes qui grèvent actuellement la capacité du réseau de transport. De plus, les résultats d'exportation des secteurs d'exploitation des ressources de l'Ouest du Canada dans les années 80 seront influencés par les décisions sur un système de tarification pour tous les modes de transport qui devrait éliminer les goulots d'étranglement dans cette partie du pays. La déréglementation graduelle des industries du transport contribuerait également à améliorer la compétitivité et la productivité.

L'adaptation de la *main-d'œuvre* sera un élément clé du succès de la stratégie fédérale de revitalisation de la capacité industrielle pour lui permettre de soutenir la concurrence étrangère dans des secteurs choisis. L'élargissement des entreprises existantes et la création de nouvelles possibilités commerciales—première étape du processus d'ajustement—nécessitent un bassin adéquat de main-d'œuvre qualifiée. Les gains de productivité inhérents au développement et à l'application de la technologie de pointe ne seront possibles que s'ils s'appuient sur les compétences nécessaires. Les politiques de ressources humaines visant à faciliter l'ajustement positif doivent par conséquent veiller prioritairement à assurer que le Canada dispose d'une main-d'oeuvre qualifiée suffisamment nombreuse pour répondre à la forte demande au niveau des régions ou des occupations.

Les récentes préoccupations devant la pénurie de main-d'œuvre qualifiée débordent les efforts permanents pour améliorer le processus permettant de combler les postes vacants avec la main-d'œuvre disponible. Les pénuries chroniques observées dans certains domaines de spécialisation apparaissent justement dans les secteurs qui sont appelés à jouer un grand rôle dans le renouveau économique. L'on s'inquiète tout particulièrement des pénuries dans des catégories d'occupation essentielles à l'expansion de nos industries des ressources naturelles et de la haute technologie. Bien que le gouvernement fédéral consacre des ressources importantes à l'évaluation et à la formation des Canadiens, les mécanismes de formation de main-d'oeuvre qualifiée au pays n'ont pas très bien fonctionné. On a eu largement recours à l'immigration pour satisfaire les besoins, mais la course internationale aux compétences réduira l'importance de ce mécanisme dans l'apport de main-d'œuvre qualifiée.

Un autre aspect important de l'adaptation de la main-d'œuvre résulte de la contraction de certaines industries. L'abaissement graduel des tarifs douaniers et ses conséquences pour la restructuration industrielle et l'amélioration de la productivité accroîtront l'importance d'un déclassement effectif, puisque le retrait rapide des capitaux investis dans les secteurs périclitants et leur réinjection dans les secteurs de croissance constituent un aspect fondamental du processus. Ce déclassement aura souvent de sérieuses incidences sur la main-d'oeuvre, selon les conditions économiques nationales et régionales et la composition de la population active. La concentration des coûts (sur les travailleurs qui perdront leur emploi) et la forte dispersion des avantages (entre consommateurs et travailleurs en général) donneront une importante dimension politique au processus de déclassement industriel. Des politiques protectionnistes qui évitent l'adaptation de la main-d'œuvre en subventionnant continuellement les entreprises ou les industries non concurrentielles et périclitantes sont

l'un des moyens de contrer la résistance à l'ajustement. Mais une approche plus efficiente pourrait être de concevoir de solides politiques d'aide de transition et d'adaptation des travailleurs comportant des éléments qui favoriseraient l'ajustement industriel, comme un dédommagement pour les déplacements ainsi qu'une assistance au recyclage et à la mobilité des travailleurs.

Notre compétitivité internationale est également influencée par le climat de nos relations industrielles. La réalisation du plein potentiel d'exportation du Canada nécessitera une meilleure coopération entre le monde du travail, les gens d'affaires et le gouvernement, coopération qui reflétera les exigences et les règles du marché international ainsi que la nécessité de donner davantage au Canada l'image d'un fournisseur fiable. Depuis les dix dernières années, la performance du Canada est moins que satisfaisante. Les coûts salariaux se sont accrus beaucoup plus rapidement que les gains de productivité. Nous avons été l'un des pays de l'OCDE à connaître les plus forts taux d'arrêts de travail dus à des grèves et à des problèmes syndicaux. Dans les années 80, le Canada devra se redonner une réputation de fournisseur fiable et concurrentiel.

Il pourrait se développer une importante source de conflits entre les objectifs commerciaux et les objectifs de valorisation des ressources humaines. Une stratégie qui se concentre sur l'amélioration des résultats commerciaux et qui vise notamment une réduction du protectionnisme et une amélioration de la compétitivité internationale et de la productivité pourrait entraîner des pertes temporaires d'emplois. De nouveaux emplois seront toutefois créés au fur et à mesure que notre performance commerciale s'améliore. Mais on ne sait pas encore clairement ce qui en résultera en terme de création d'emplois. Si l'on peut se fier à de récentes études qui prévoient le maintien de forts taux de chômage, le conflit entre l'amélioration de la productivité à long terme et le maintien des emplois à court terme deviendra de plus en plus apparent. Il en résultera manifestement des incidences sur la rapidité avec laquelle on encouragera le déclassement industriel.

Dans cet environnement international fortement concurrentiel, il sera essentiel de se doter d'une *base industrielle* plus efficiente et concurrentielle au niveau international. Outre une plus grande coordination et une meilleure concertation des politiques commerciales et des diverses politiques économiques nationales, les priorités de développement économique du gouvernement devront fondamentalement viser à encourager la modernisation et la rationalisation permanentes de l'infrastructure industrielle nationale, ainsi que la promotion des possibilités de création d'emplois nouveaux et de remplacement. Le succès de ces efforts sera un facteur éminemment important pour la performance commerciale du Canada pendant cette décennie et la suivante.

La *valorisation* des ressources naturelles canadiennes (produits de l'agriculture, de la pêche et de la forêt, produits pétrochimiques, métaux et minéraux) avant leur exportation, lorsque la chose est possible et rentable, a été l'un des grands objectifs des politiques régionales, industrielles et commerciales du Canada. L'élimination des obstacles commerciaux étrangers imposés aux produits de ressources semi-transformés et transformés a été pour le Canada un objectif prioritaire lors des diverses négociations commerciales internationales. Bien que certains progrès aient été réali-

sés, notamment au Tokyo Round pour ce qui est de l'accès des produits forestiers au marché américain, il reste beaucoup à faire, surtout sur les marchés de l'Europe de l'Ouest et du Japon. Mais cette valorisation ne sera bénéfique que si elle génère la production de biens d'exportation concurrentiels; dans le cas contraire, l'économie canadienne y perdra sur deux plans. Nous n'obtiendrons pas de débouchés pour nos produits davantage transformés et nous perdrons ceux que nous avons pour nos produits moins transformés au fur et à mesure que d'autres producteurs moins intéressés par le traitement viendront nous remplacer. Il faut reconnaître qu'il y aura toujours un marché pour les biens moins transformés, marché qu'il ne nous faudra jamais négliger.

De même, l'exploration, la mise en valeur et la transformation de nos ressources ont grandement contribué au développement d'une industrie canadienne de fabrication de matériel et d'équipements liés à l'exploitation des ressources. De fait, un objectif majeur de la politique gouvernementale concernant les grands projets d'exploitation des ressources et de l'énergie prévus d'ici l'an 2000 est la consolidation d'une infrastructure industrielle et régionale internationalement concurrentielle pour les machines et le matériel d'exploitation ainsi que pour les services connexes d'ingénierie et de consultation. Cela nous donnerait la possibilité non seulement de tirer des avantages industriels et régionaux des grands projets d'exploitation de ressources, mais également de renforcer, aux niveaux sectoriel et régional, les liens qui existent entre les industries d'extraction, de transformation et de fabrication. Ces liens devraient aider les industries canadiennes à exploiter les possibilités qui s'offrent à elles sur les marchés étrangers.

La restructuration progressive d'un certain nombre de secteurs manufacturiers est essentielle au développement économique du Canada. Le *renouvellement industriel* du secteur privé suppose des efforts pour éliminer graduellement les activités moins rentables et pour tirer avantage des nouvelles possibilités du marché. Les politiques et activités du gouvernement visent uniquement à assurer un climat propice à ce renouveau. Les entreprises qui ne s'adaptent pas au changement risquent la stagnation et le déclin. L'ajustement industriel se fait habituellement sans heurts dans le cours normal de la vie commerciale et industrielle, mais nombre d'entreprises engagées dans des activités à forte intensité de main-d'oeuvre ou faisant appel à des techniques courantes (pour lesquelles l'avantage comparatif international évolue rapidement au profit des pays nouvellement industrialisés) n'ont pas su affronter le défi du renouveau et en sont venues à dépendre de diverses mesures de restriction des importations. Cette protection spéciale à la frontière vise à planifier la restructuration industrielle de façon à atténuer les problèmes liés à ce processus et à éviter des dislocations sociales et communautaires trop marquées. Elle ne vise pas à protéger nos producteurs de la concurrence internationale et du fardeau de l'ajustement. Un certain nombre de programmes gouvernementaux complémentaires ont été introduits pour aider les investisseurs, les travailleurs et les communautés à s'ajuster à l'évolution de la concurrence et pour améliorer la répartition des ressources financières et humaines à l'intérieur du Canada. Le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre et l'Office canadien pour un renouveau industriel sont deux grandes initiatives récentes visant à aider les Canadiens à absorber les effets négatifs du renouvellement industriel dans les années 80.

La capacité qu'ont les producteurs de nos diverses régions de devenir concurrentiels sur le marché canadien et à l'étranger est considérablement influencée par leur degré d'application de technologies innovatrices. *L'innovation industrielle*—c'est-à-dire le processus d'application commerciale de la R-D fondamentale et d'utilisation de matériaux, de procédés de production, de produits et de systèmes nouveaux—est essentielle à l'amélioration de la productivité, de l'efficience et de la compétitivité au niveau international. Diverses études ont montré que les entreprises qui consacrent des montants relativement importants à la R-D (et à ses applications) obtiennent des taux de croissance sensiblement plus élevés, de meilleurs gains de productivité, un plus fort volume d'exportations et de meilleurs résultats dans la lutte contre l'inflation et dans la création d'emplois. Bien qu'on la considère le plus souvent en termes de technologie avancée (par exemple l'aérospatiale et l'électronique), l'innovation s'applique aux activités industrielles qui font aussi bien appel à des techniques courantes qu'à des techniques de pointe. L'apport de l'innovation au processus de production par le biais de la commande numérique, de la robotique et d'autres éléments de la conception/fabrication assistées par ordinateur sera donc essentiel dans une vaste gamme d'activités industrielles canadiennes.

À ce jour, nos résultats en matière d'innovation et la réaction de l'industrie canadienne aux défis technologiques ne se sont pas fondés sur l'utilisation la plus rationnelle des ressources humaines, financières et naturelles. La fin d'une récession peut ne pas sembler le moment propice pour envisager un renouvellement et une innovation au plan industriel. Pourtant, c'est le meilleur temps pour le faire. C'est en effet dans la première phase d'une reprise que les meilleurs progrès peuvent être réalisés. Nos entreprises, sauf certaines exceptions notables, n'ont généralement pas le sens de l'innovation technologique, ont des capacités de R-D limitées et dépendent de l'étranger pour l'acquisition de nouvelles techniques. À plus long terme, le renforcement de la performance des secteurs manufacturiers exigera une intensification des activités locales de R-D, une meilleure utilisation des techniques de pointe disponibles et une application commerciale plus énergique de la R-D par le secteur privé. De plus, il sera essentiel de s'assurer que les investissements nécessaires sont disponibles de façon à maintenir le Canada à l'avant-plan des techniques de production. Enfin, il se peut que le gouvernement doive appuyer et stimuler davantage les activités de R-D menées par le secteur privé.

La nature et l'ampleur des défis posés par l'ajustement industriel et l'innovation exigeront la poursuite de politiques nationales et internationales complémentaires. Les exportations doivent devenir une dimension de plus en plus importante des décisions des entreprises si celles-ci veulent réaliser les économies d'échelle facilitées par un vaste marché. L'accès libre et garanti aux marchés étrangers sera plus important que jamais pour la réalisation des objectifs de développement industriel, surtout si l'on veut que les sociétés fassent les importants investissements qui sont requis dans les produits et les procédés de production pour lesquels le Canada possède un avantage relatif. De même, les importations de technologie—par achats industriels, accords de licence ou acquisition de biens d'équipement non produits compétitivement au Canada—continueront à favoriser l'innovation industrielle et à accroître la productivité de l'industrie canadienne.

Conclusions:

- La poursuite des objectifs commerciaux du Canada exigera une pleine compréhension des préoccupations nationales et internationales ainsi que des interactions qui existent entre la politique commerciale et les politiques intérieures (en matière de monnaie, de fiscalité, d'investissement, d'industrie et de transport).
- La réalisation des objectifs commerciaux du Canada exigera que l'on tienne soigneusement compte des effets commerciaux des politiques micro- et macro-économiques et que l'on reconsidère les stimulants fiscaux à l'exportation et le libre mouvement des capitaux.
- Le gouvernement ne peut se substituer au secteur privé pour ce qui est de la compétitivité des coûts et des prix et de la poursuite agressive des activités de commercialisation en vue d'obtenir des débouchés sur les marchés étrangers.
- Un renouvellement industriel permanent et l'utilisation des dernières techniques seront essentiels à la capacité de concurrence du Canada. Il sera essentiel d'obtenir de meilleurs résultats de R-D locale. L'adaptation des activités moins concurrentielles continuera de refléter un équilibre entre la nécessité d'une meilleure efficience et le besoin d'équité pour tous les intérêts directement en cause.

IV. **Perspectives sectorielles:** Vers des industries d'envergure mondiale

L'amélioration des possibilités qui s'offrent aux divers secteurs de l'économie et aux régions du Canada d'accroître les investissements, d'élargir les services de production et de créer des emplois rendus possibles par une meilleure pénétration des marchés étrangers sera l'un des grands défis d'une politique commerciale saine et équilibrée. L'accroissement de la demande mondiale de métaux et de minéraux, de produits agricoles, de produits de la pêche, de produits forestiers ainsi que de produits énergétiques nous offrira, dans les années 80, d'importantes possibilités de développer davantage les industries de ressources de toutes les régions du pays. Pour les autres industries manufacturières et le secteur des services, les compétences et les avantages obtenus ou attendus offrent des possibilités sur certains marchés étrangers pour toute une gamme de produits innovateurs et hautement productifs.

Dans un monde qui connaît un accroissement démographique rapide et donc une hausse de ses besoins en protéines, les industries canadiennes de *l'agriculture* sont dans une position favorable pour tirer avantage de débouchés internationaux de plus en plus importants. L'orientation de la Stratégie agro-alimentaire canadienne reflète ce potentiel. Mais elle souligne la nécessité de mieux gérer le patrimoine foncier et les ressources en eau et d'éliminer un certain nombre de contraintes à la production et à la commercialisation, y compris les goulots d'étranglement du transport ferroviaire de produits en vrac comme les céréales. D'importants efforts seront requis pour protéger nos ressources agricoles compte tenu de l'actuel niveau d'exploitation; ces efforts seront encore plus essentiels si ce niveau s'accroît sensiblement. Les pratiques de distorsion et de restriction du commerce des produits agricoles appliquées

par nos concurrents, notamment la CE, continueront à créer des difficultés. Il sera également nécessaire de traiter d'une manière opportune et efficace des pressions saisonnières perturbatrices qu'exercent les importations de produits horticoles. Il y a récemment eu risque d'une guerre des subventions à l'exportation entre les États-Unis et la CE, différend qui souligne la nécessité de règles multilatérales pour le commerce des produits agricoles. Tous ces éléments font l'objet d'une intense activité au GATT. Enfin, il faudra poursuivre des stratégies agressives de commercialisation pour développer de nouveaux marchés et maintenir les marchés existants pour toute une gamme de produits agricoles et alimentaires rentables et concurrentiels.

Avec 80 pour cent de sa production allant à l'étranger, le Canada est devenu le premier exportateur de *produits de la pêche* dans le monde. La pêche sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique a fait l'objet d'une étude spéciale, dont les résultats auront certainement un impact important sur les politiques gouvernementales des années 80. La contribution de l'industrie au développement régional et industriel du Canada sera étroitement liée à son succès sur les marchés d'exportation et à sa capacité d'améliorer le contrôle de la qualité et l'efficience industrielle. Il se peut que la dépendance actuelle à l'égard des exportations soit accentuée avec la reconstitution des stocks à l'intérieur de la zone économique de 200 milles. Les politiques pour ce secteur devront donc se concentrer sur l'amélioration de la commercialisation, du contrôle de la qualité et de l'efficience industrielle. Les activités de commercialisation devront consolider les marchés existants tout en en recherchant de nouveaux. Sous l'angle de la politique commerciale, nous devrons nous prévaloir des droits dont jouit le Canada en ce qui concerne les mesures qui entravent ses exportations, comme les arrangements préférentiels de la CE, les restrictions quantitatives japonaises et les mesures compensatoires américaines injustifiées, tout en recherchant des améliorations sensibles à nos conditions d'accès sur les marchés étrangers. À cette fin, le gouvernement fédéral poursuit activement, au sein du GATT, une initiative qui vise à améliorer l'accès aux marchés ainsi que les règles multilatérales applicables au commerce des produits de la pêche.

Les *industries axées sur les ressources non renouvelables* sont généralement en bonne position, en termes de compétitivité du prix de revient et de niveaux de production actuels, pour continuer de tirer avantage des débouchés internationaux. Il se peut que les industries d'extraction voient l'épuisement de certaines ressources locales; de plus, l'éloignement géographique des nouvelles ressources minières nationales agira comme une contrainte à la rentabilité de leur transformation et pourrait exiger d'importants investissements d'infrastructure. Certaines des vieilles usines d'exploitation de métaux non ferreux de l'est du Canada devront entreprendre une restructuration majeure pour respecter, notamment, des normes environnementales plus sévères. Les obstacles non tarifaires imposés à l'étranger, l'intensification de la concurrence livrée par les nouveaux fournisseurs, la croissance des échanges intra-société et la diversification délibérée des sources d'approvisionnement par certains de nos principaux clients représentent des contraintes à un accroissement de la présence du Canada sur le marché mondial des minéraux. La nécessité de continuer à améliorer les conditions d'accès aux marchés étrangers pour les produits plus transformés, notamment au Japon et dans le CE, restera une question prioritaire. Il sera tout aussi important de reconnaître les relations de plus en plus étroites qui existent entre la capacité des industries canadiennes à développer de nouveaux marchés dans les pays

en développement et la recherche d'investissements directs à l'étranger, d'entreprises en coparticipation et d'ententes de coopération industrielle. Il sera important de maintenir l'accès dont nous disposons déjà devant les obstacles inutilement posés au commerce ou devant des mesures protectionnistes étrangères déguisées qui visent des produits comme l'amiante. De plus, certains nouveaux développements technologiques, par exemple l'apparition de la fibre optique, présenteront des défis à certains produits conventionnels comme le cuivre.

Avec la reprise économique, les perspectives qui s'offrent aux *industries forestières* sont raisonnablement bonnes et devraient permettre le maintien de la croissance. Dans les années 80, il s'exercera des pressions incessantes pour achever la restructuration entreprise dans le secteur des pâtes et papiers. Ce secteur connaît aussi de sérieux problèmes régionaux d'approvisionnement qui obligent le gouvernement et l'industrie à gérer les ressources de façon rationnelle. Des possibilités de coopération industrielle mutuellement avantageuse sont prévues pour les années 80, et ces dernières devront être effectivement exploitées. Il sera important d'élargir l'accès dont nous disposons et de contrer les mesures protectionnistes. Il y a place pour une meilleure coopération industrielle et technologique et pour l'utilisation de normes et de méthodes d'essai communes, par exemple en ce qui touche les techniques de construction à ossature de bois en Europe et au Japon.

Dans les années 80, le domaine de l'*énergie* continuera vraisemblablement à être dominé par les efforts soutenus du Canada en vue d'atteindre l'autosuffisance pétrolière ainsi que par les incertitudes du marché international. L'application du PEN devrait appuyer cet effort. Les relations commerciales en matière de pétrole et de gaz continueront d'être fortement influencées par les politiques énergétiques nationales des pays importateurs aussi bien qu'exportateurs. Néanmoins, les années qui viennent offriront des possibilités d'exportation de plus en plus intéressantes pour des produits comme le gaz, le charbon, l'uranium et l'électricité, et favoriseront considérablement la diversification des échanges du Canada. Ces possibilités appelleront une politique d'exportation bien articulée. En ce qui concerne les industries nucléaires, qui ont prouvé le leadership technologique et l'excellence de l'industrie canadienne, la situation à moyen terme et ses incidences au chapitre du financement devraient rester difficiles. Il sera également important de contrer des mesures protectionnistes comme les restrictions quantitatives imposées aux importations américaines d'uranium.

La disponibilité de matières premières industrielles à des prix concurrentiels demeurera l'une des grandes préoccupations de *l'industrie pétrochimique* canadienne et un facteur déterminant de sa compétitivité sur le plan international. Il y a eu ces dernières années une rationalisation et une restructuration considérables qui ont reflété l'évolution des modes d'échanges internationaux. Bien que les positions concurrentielles de nos complexes pétrochimiques de l'Ouest et de l'Est varient considérablement, l'amélioration de l'accès aux marchés étrangers et le maintien de conditions d'accès stables, notamment sur le marché américain, continueront d'être d'une importance vitale pour cette industrie. Il est toujours possible d'explorer la possibilité d'arrangements sectoriels visant un élargissement du commerce international sur une base mutuellement avantageuse.

Dans les années 80, nos industries de *transformation* connaîtront des pressions concurrentielles tout autant que de nouvelles possibilités. Les solutions ne seront évidemment pas simples et exigeront une étroite coordination des instruments de politique industrielle et commerciale.

Dans le secteur de *l'automobile*, l'avènement possible d'une «voiture mondiale» dont les pièces seraient produites dans plusieurs pays et dont l'assemblage se ferait sur une base plus locale pose des problèmes qui pourraient n'être réglés que dans un contexte multilatéral. Il sera important de nous assurer, en ce qui concerne les pièces et l'assemblage, une part raisonnable et équitable de la capacité de production et des emplois en Amérique du Nord. Il sera tout aussi important de poursuivre notre coopération avec les États-Unis en vue de trouver des solutions communes à des problèmes commerciaux communs à l'égard de pays tiers, ainsi que de nouvelles possibilités de coopération industrielle et de partage de la production, par exemple dans le domaine des pièces, et de rechercher des possibilités d'exportation sur des marchés comme le Japon pour les producteurs de pièces.

Les industries des *biens de consommation* sont celles qui connaîtront les plus fortes pressions sur le marché intérieur. Il sera donc important de maintenir des politiques et des programmes visant à appuyer des installations de production viables et plus concurrentielles sur le plan international dans les secteurs du textile, du vêtement, de la chaussure et de la tannerie, et d'aider les communautés ainsi que les travailleurs touchés à se trouver graduellement de nouveaux emplois. Le défi consistera à restreindre les importations préjudiciables tout en reflétant adéquatement les intérêts des consommateurs et en facilitant un ajustement graduel et ordonné de l'industrie nationale. Cet objectif sera facilité en coopérant avec d'autres pays pour maintenir et pour observer les règles commerciales internationales touchant des produits comme les vêtements, tout en axant davantage vers l'exportation les secteurs plus concurrentiels de nos industries des biens de consommation par le biais d'activités de commercialisation et d'initiatives appropriées visant l'accès aux marchés étrangers. De même, il peut exister des possibilités de coopération et de rationalisation industrielles à l'échelle de l'Amérique du Nord.

Nos *secteurs de pointe*—matériel de transport urbain, aéronefs et produits électroniques—sont devenus de solides piliers de l'économie et ont contribué de façon importante à un meilleur équilibre structurel entre les régions du Canada. Ces secteurs sont concurrentiels au niveau international et sont fortement axés sur l'exportation (par exemple, 75 pour cent pour le transport urbain, 85 pour cent pour les aéronefs et l'avionique et 54 pour cent pour l'électronique), mais ils ont un rôle relativement réduit en termes d'emplois. Des gammes de production très spécialisées ont été conçues pour les marchés internationaux, fondées en partie sur des technologies importées et adaptées au Canada, mais également sur d'importantes composantes de R-D locale. Même si la concurrence internationale est vive, il y a place pour de nouvelles réalisations canadiennes. La capacité de ces industries à soutenir une nouvelle croissance dépendra d'un accès continu aux toutes dernières technologies, d'un appui permanent du gouvernement aux activités de recherche-développement et de marketing ainsi que d'un accès amélioré et sûr aux grands marchés, y compris ceux des pays en développement. Les problèmes d'accès aux marchés des pays développés ont notamment trait aux pratiques restrictives en matière de passation des marchés

publics et aux crédits à l'exportation subventionnés par les gouvernements, deux pratiques qui font l'objet d'une étude multilatérale active. Les tarifs douaniers étrangers restent un obstacle, quoique généralement modeste; les droits de douane qui s'appliquent aux aéronefs et produits connexes ont largement été éliminés lors du Tokyo Round, mais il y a place pour un nouvel élargissement de l'Accord relatif au commerce des aéronefs civils. On pourrait explorer la possibilité de nouveaux accords de libre-échange sectoriel qui prendraient également en compte les pratiques des multinationales et le financement concessionnel à l'exportation.

Depuis les 15 dernières années, un développement important au niveau de la structure industrielle et commerciale du Canada est apparu dans le *secteur des machines et de l'équipement*. Depuis 1965, cette grande industrie s'est considérablement internationalisée, le pourcentage de sa production destiné à l'exportation passant de 20 à 50 pour cent, et le pourcentage des besoins locaux comblés par les importations passant de 54 à 65 pour cent. Cettre restructuration industrielle remarquable reflète un degré considérable de spécialisation et de rationalisation ainsi qu'une capacité croissante de répondre aux exigences technologiques des marchés d'exportation, notamment celui des États-Unis. Ces développements ont été fortement encouragés par divers programmes et politiques du gouvernement, comme le Programme de la machinerie, et par un appui à la R-D industrielle permettant la multiplication des mandats de production mondiale. Ces efforts devraient être poursuivis et appuyés par la recherche de règles internationales efficaces visant à libéraliser les pratiques restrictives étrangères en matière de passation des marchés, ainsi que par une plus grande harmonisation des pratiques d'achat des gouvernements fédéral et provinciaux. Il sera également important d'appuyer activement l'élaboration de règles internationales visant à limiter les subventions à l'exportation.

Les chances qu'ont les fabricants de biens d'équipement d'offrir leurs produits à des conditions équitables et pleinement concurrentielles au titre de *grands projets* canadiens et étrangers présentent des défis de taille à l'industrie. La modernisation du régime d'importation canadien et le renforcement de la capacité de contrer les importations préjudiciables qui font l'objet de subventions ou d'un dumping, surtout lorsqu'il s'agit de financement concessionnel étranger à l'exportation, devraient améliorer la compétitivité de ce secteur. La capacité qu'ont les industries canadiennes de tirer profit des possibilités d'exportation, notamment dans les pays en développement, sera sensiblement influencée par la mobilisation qu'elles pourront faire de leurs ressources en vue d'entreprendre des projets clés en main. En ce qui concerne les grands projets réalisés au pays et à l'étranger, il pourrait y avoir une participation canadienne à deux niveaux: celui de la gestion globale d'un projet et celui de la participation à un projet mené par une entreprise étrangère. Les deux formules rapportent des avantages et valent la peine d'être explorées.

Le développement des entreprises de production de *machines et matériel électriques* a suivi un modèle sensiblement similaire à celui de l'ensemble du secteur de la machinerie. La tendance pourrait s'accentuer dans les années 80, période au cours de laquelle le marché intérieur ne devrait pas connaître une importante croissance. L'accès aux marchés étrangers est conditionné par diverses pratiques restrictives en matière de passation des marchés publics, de soutien à l'industrie et de réglementation. En ce qui concerne le matériel électrique lourd, les pratiques étrangères

de passation de marchés publics et les subventions à l'exportation restent le principal obstacle à l'expansion des exportations canadiennes.

Les *services*, qui comptent aussi bien les services bancaires et de communication que les services de consultants et l'éducation, comptent pour 65 pour cent du PNB canadien et pour plus de 12 pour cent des recettes d'exportation. Ce secteur est immensément diversifié et il n'existe aucune définition précise de ce qu'est le commerce des services. Il est important parce qu'il touche aussi bien la prestation des services proprement dits que les exportations de biens que ces services peuvent générer, aspect dont on devrait tenir bien plus compte lorsqu'on traite des exportations canadiennes. Les services de consultants en ingénierie, construction et domaines connexes tirent jusqu'à 20 pour cent de leurs recettes de l'exportation, dont 80 pour cent dans les pays en développement. Le commerce des services a fait l'objet d'une attention internationale, mais il est trop tôt pour voir si la question se prêtera à des négociations commerciales. L'intérêt qu'a montré le gouvernement américain pour la question pose le risque que ce pays n'en vienne à forcer ses partenaires commerciaux à joindre leurs efforts aux siens pour élaborer des règles internationales plus strictes sous risque de se voir imposer des mesures protectionnistes limitant leur accès au marché américain des services.

Les *industries culturelles* canadiennes, bien qu'elles n'aient jamais été considérées dans les politiques commerciales et industrielles, représentent un élément qui revêt une grande importance économique et englobe un fort coefficient de main-d'œuvre. L'exploration des possibilités de commercialisation de nos industries culturelles a jusqu'ici été entravée par l'incidence de l'emprise culturelle étrangère sur le marché canadien, ainsi que par l'absence d'une politique culturelle fédérale globale à l'intérieur de laquelle situer des initiatives commerciales. Le Comité d'étude de la politique culturelle fédérale, dans son rapport au gouvernement, a toutefois suggéré des moyens d'aider à renforcer l'infrastructure culturelle du pays. Ainsi, les politiques touchant le commerce des produits culturels peuvent être développées comme corollaires de toute initiative visant à accroître la part canadienne des marchés culturels du Canada et de l'étranger.

La poursuite des intérêts culturels du Canada à l'étranger vise un double objectif. Nos industries culturelles génèrent chaque année des investissements évalués à $8 milliards et leur avenir dépend fortement de la capacité qu'elles auront de pénétrer et de développer les marchés de nos partenaires traditionnels. De plus, la présence culturelle du Canada est utilisée, et devrait l'être encore davantage, comme un instrument destiné à appuyer le renforcement des relations bilatérales avec des pays clés auxquels le Canada s'intéresse à long terme. Dans un certain nombre de cas, les instruments culturels peuvent être utilisés efficacement pour renforcer certaines relations non traditionnelles qui doivent être construites «à partir de zéro».

Conclusions:

- Dans l'ensemble, nos industries axées sur l'exportation continueront d'être bien placées pour participer aux marchés internationaux. Le défi des années 80 consistera à élargir les marchés et le nombre des industries qui exportent,

et à créer un environnement dans lequel les entreprises efficientes pourront accroître leur participation aux marchés d'exportation.

- Le succès commercial du Canada continuera à reposer sur les possibilités qui s'offrent sur les marchés mondiaux pour toute une gamme de produits agricoles et de produits de la pêche, de matières premières industrielles, de biens d'équipement et de toute une gamme de produits de haute technicité et de services.
- La concurrence pour les produits de haute technologie sera particulièrement vive, mais il y place pour une importante participation canadienne. Le Canada s'est déjà doté de secteurs solides comme ceux du transport urbain, des télécommunications et de l'équipement de production d'électricité. Il est essentiel d'améliorer notre accès aux marchés étrangers pour ces secteurs, surtout en ce qui a trait aux pratiques restrictives dans la passation des marchés publics à l'étranger.
- Les secteurs de fabrication reposant sur des techniques courantes continueront d'être forcés de s'ajuster et de se restructurer pour affronter la concurrence étrangère.
- Le commerce des produits énergétiques demeurera important alors que se poursuivront les efforts d'auto-suffisance pétrolière. Il existe des possibilités prometteuses d'exportation (charbon, uranium et gaz naturel), entre autres en Europe et au Japon. Il sera important d'élaborer une stratégie cohérente des exportations. Le secteur nucléaire continuera de connaître une conjoncture difficile.
- Une politique commerciale saine et équilibrée posera comme grands défis de tirer davantage parti des possibilités qu'ont les secteurs de l'économie et les régions du pays d'élargir leurs installations de production et de créer des emplois par une meilleure pénétration des marchés internationaux.

V. Rôle de la politique commerciale

La politique commerciale de l'après-guerre a cherché à améliorer les conditions d'accès de nos produits sur les marchés étrangers; à maintenir un système commercial international ouvert en vue de s'assurer que nos principaux partenaires traitent avec nous sur une base multilatérale plutôt qu'au moyen d'ententes ou de pressions bilatérales; à accorder un niveau adéquat de protection tarifaire aux producteurs canadiens tout en réduisant graduellement les tarifs dans le contexte d'une libéralisation commerciale multilatérale; et à fournir des mécanismes efficaces pour faire face aux importations préjudiciables et aux perturbations dans les structures du commerce. Cela a donné lieu à un processus dynamique adapté à l'évolution constante des conditions économiques, tant au Canada qu'à l'étranger, et englobant tout un ensemble de lois, règlements, politiques et programmes qui conditionnent directement ou indirectement les activités d'importation ou d'exportation du Canada. Le processus a exigé un équilibrage constant entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs canadiens, entre les intérêts des diverses régions du pays ainsi qu'entre la nécessité de protéger le marché intérieur et celle d'améliorer l'accès aux marchés étrangers pour les exportateurs canadiens. Ces politiques réussiront si elles

contribuent à bâtir une économie dans laquelle les Canadiens peuvent se trouver des emplois épanouissants et rémunérateurs et satisfaire leur besoin de nombreux biens et services offerts à des prix concurrentiels.

a) *Maintenir et améliorer l'accès aux marchés*

L'accès aux marchés étrangers est essentiel à la prospérité de l'économie canadienne. Maintenir et renforcer la stabilité de nos marchés actuels et rechercher un nouvel élargissement des marchés américains, européens, latino-américains et asiatiques pour nos produits de l'agriculture et de la pêche, nos produits industriels transformés et toute une gamme d'articles manufacturés, de produits de haute technicité et de services connexes resteront donc une condition centrale du maintien et de l'amélioration de la rentabilité de nos producteurs et de l'obtention de l'efficience ainsi que des économies d'échelle nécessaires. L'accès aux marchés étrangers, et notamment à celui des États-Unis, obtenu au cours des ans offre maintenant le type de débouché dont avaient besoin nombre d'entreprises canadiennes pour réaliser les économies d'échelle nécessaires et fournit une base solide pour une nouvelle expansion et une nouvelle diversification des exportations canadiennes. Le maintien de cet accès exigera une surveillance et une évaluation actives des lois, pratiques et règlements étrangers de façon à aider nos entreprises à tirer pleinement avantage de l'accès négocié. Il nous faudra tout particulièrement nous assurer que la libéralisation obtenue pendant le Tokyo Round est pleinement appliquée, y compris le respect intégral des accords sur des mesures non tarifaires. De même, il nous faudra empêcher que les droits du Canada ne soient annulés ou compromis par un recours injustifié à une protection d'urgence contre les importations (c'est-à-dire par des mesures antidumping, des droits compensateurs et des mesures de sauvegarde) et à d'autres mesures à la frontière non conformes aux règles internationales.

Une grande variété de produits du secteur des ressources et des industries de fabrication de machines et d'équipements seront admis en franchise aux États-Unis (par exemple l'aluminium, les machines et l'outillage agricoles, les machines de fabrication de pâtes et de papiers et de travail du métal, les aéronefs, les moteurs, ainsi que les produits et les pièces d'avionique). D'autres produits seront frappés de tarifs relativement modestes, dans la gamme des 3-5 pour cent. Toutefois, il restera d'importants obstacles: des droits de 15 pour cent ou plus continueront de frapper d'importants secteurs d'exportation comme celui du matériel roulant. D'autres secteurs, qui n'exportent pas encore à l'étranger, pourraient se lancer graduellement dans cette voie s'il y avait réduction des obstacles, par exemple sur les exportations de textiles et de vêtements. Si les tarifs douaniers restent élevés dans certains secteurs comme les produits pétrochimiques, ils n'empêchent ni les investissements au Canada ni le développement d'industries axées sur l'exportation.

Fait peut-être plus significatif, un certain nombre d'obstacles non tarifaires — comme la préférence accordée aux produits américains lors de la passation des marchés publics aux niveaux de l'Union et de ses États — restreindront sérieusement l'accès des produits canadiens aux États-Unis et, dans certains cas importants, inciteront nos producteurs à s'y implanter pour contourner ces obstacles. Il y a un sérieux risque d'adoption d'un plus grand nombre de mesures non tarifaires similaires. Le

Congrès a déjà adopté un certain nombre de mesures restrictives qui ont eu pour effet de réduire l'accès que nous avions dans le secteur du matériel de défense. Il y a également toute la question complexe de la protection d'urgence contre les importations de produits canadiens. L'administration de ces lois et règlements a dans une large mesure été assujettie aux règles internationales, mais elle reste sensible aux pressions intérieures qui vont probablement influer sur les intérêts commerciaux canadiens. Cette sensibilité est devenue tout particulièrement aigue, étant donné la gamme des mesures législatives sur la réciprocité que songe à adopter le Congrès et la tendance généralement protectionniste des Américains devant le ralentissement de leur économie.

L'accès de nos produits au Japon et dans les CE n'est pas aussi facile qu'aux États-Unis, bien que les structures tarifaires de ces trois grandes entités commerçantes ne diffèrent pas, dans l'ensemble, de façon très marquée. Au niveau de l'exportation, nos intérêts au Japon et en Europe sont beaucoup plus concentrés dans les secteurs de ressources, mais les régimes d'importation sont relativement plus restrictifs que le régime américain; les CE, pour leur part, ont conclu d'importants arrangements par lesquels elles accordent un traitement préférentiel à certains pays en développement, notamment pour leurs ressources naturelles davantage transformées. Les pays en développement offrent des débouchés intéressants, mais l'accès à ces marchés sur une base concurrentielle n'est pleinement garanti par aucun accord international. En vertu d'arrangements bilatéraux spéciaux, l'Australie et la Nouvelle-Zélande devraient continuer à nous garantir des conditions d'accès stables.

Une amélioration de notre accès aux marchés étrangers exigera en tout premier lieu une participation permanente et active au programme de travail établi lors de la réunion ministérielle du GATT. Comme il est mentionné ci-après, ce programme de travail offre de nombreuses possibilités d'améliorer la prévisibilité, la stabilité et l'ouverture des marchés internationaux. Ces efforts multilatéraux peuvent être appuyés par des initiatives bilatérales, y compris des arrangements sectoriels avec les États-Unis. Le gouvernement peut apporter une contribution en contrant vigoureusement les mesures protectionnistes injustifiées qui minent l'accès déjà obtenu par la négociation. Enfin, le monde des affaires devrait nettement se concentrer sur les marchés qui offrent des possibilités bien identifiées. Nos gens d'affaires utiliseront toujours leurs ressources là où ils peuvent réaliser le plus de bénéfices, et le gouvernement devra appuyer cette tendance naturelle. Une politique fédérale homogène devrait les aider à établir un sain équilibre entre leurs intérêts à court et à long termes.

b) *Protéger une économie en transition*

Traditionnellement, le Canada a maintenu un tarif relativement élevé reflétant les besoins de son industrie. Toutefois, le grand nombre des clauses spéciales du Tarif douanier accordant l'entrée en franchise pour tenir compte des intérêts de divers utilisateurs industriels, des consommateurs et des régions fait que plus de 50 pour cent des produits importés au Canada entrent en franchise. Entre-temps, les tarifs canadiens ont été sensiblement réduits suite aux diverses séries de négociation du GATT, et ils constituent maintenant un instrument de politique commerciale

moins important. Lorsque toutes les réductions négociées lors du Tokyo Round seront en vigueur, le niveau moyen d'imposition des importations sujettes à des droits de douane se situera entre 9 et 10 pour cent; mais dans certains secteurs comme le textile, le vêtement, la chaussure et la construction navale, ce tarif continuera de dépasser 20 pour cent. Si l'ont tient compte des importations en franchise, l'incidence globale du tarif sera de l'ordre de 4-5 pour cent. Ainsi, le Canada maintiendra une certaine protection tarifaire pour promouvoir une production viable et pour conserver un élément de marchandage qui lui facilitera la négociation d'une amélioration des conditions d'accès aux marchés étrangers pour les producteurs canadiens.

À l'instar de ce qui ce passe dans d'autres pays, les pressions exercées en vue d'une protection contre les importations se concentreront largement sur des instruments non tarifaires comme les droits antidumping, les droits compensateurs, les contingents et les surtaxes, c'est-à-dire sur ce que l'on appelle les mesures de protection d'urgence. Ces instruments sont régis par les règles internationales regroupées dans les divers codes du GATT. Leur utilisation légitime ne constitue pas du protectionnisme. De fait, l'existence d'un filet de sécurité adéquat est généralement considérée comme une condition essentielle au maintien d'un système commercial international ouvert et fondé sur la règle de droit. Le recours à ces droits est assujetti à diverses conditions de nature politique et procédurale, et ce recours pourra être contesté lorsque des partenaires commerciaux le jugeront inapproprié ou abusif.

Le passage graduel d'un système de protection fondé principalement sur le tarif à un système qui réagit rapidement à l'évolution des conditions économiques et des pratiques commerciales comporte des avantages tout autant que des inconvénients. Les mesures de protection d'urgence ont l'avantage de ne pouvoir être appliquées que lorsqu'il est clair que les importations portent préjudice à la production nationale et que pour le temps nécessaire pour éliminer ce préjudice; mais elles comportent le risque d'être appliquées de manière à constituer de nouveaux obstacles non tarifaires. De plus, comme ce type de régime répond à des situations préjudiciables, on peut s'attendre à ce que de plus fortes pressions soient exercées pour que les administrateurs agissent précipitamment et sans disposer d'informations adéquates, notamment en ce qui a trait aux éléments de la preuve de préjudice. Les possibilités de harcèlement des exportateurs sont évidentes. Lorsqu'on envisagera une protection spéciale ou accrue pour un secteur industriel donné, il faudra tenir dûment compte des incidences négatives qu'une telle action pourra avoir sur la compétitivité industrielle, le bien-être économique et le système commercial international en général.

Une révision complète des aspects législatifs et institutionnels de notre régime des importations devrait être complétée d'ici le milieu des années 80. Les réductions tarifaires négociées lors du Tokyo Round seront alors en application; il devrait en être de même pour les mesures législatives et réglementaires découlant des études menées par la Commission du tarif sur le système d'évaluation en douane du GATT, sur le régime des produits fabriqués/non fabriqués au Canada ainsi que sur le Tarif de préférence générale; la question de l'adoption d'un système international harmonisé de classification des tarifs douaniers aura été réglée; les propositions législatives contenues dans le document de travail sur la politique relative aux importations et traitant des droits antidumping, des droits compensateurs et des mesures de sauvegarde (par exemple, les surtaxes et les quotas) et les révisions proposées à la Loi sur

les douanes devraient avoir été mises en application. En outre, le gouvernement aura revu le régime douanier qui devrait s'appliquer à l'industrie de la construction navale, et notamment à la construction de bâtiments pour le cabotage; les incidences de l'élargissement de la juridiction canadienne en matière de douanes et d'accise au plateau continental du Canada; l'application de la législation sur le cabotage à toutes les activités commerciales de cabotage et de transport maritime, à l'exception de la pêche, à l'intérieur de la zone économique de 200 milles; la possibilité d'établir des zones franches dans des régions à faible croissance; ainsi que la possibilité d'établir des boutiques hors taxe dans les ports d'entrée à l'intention des voyageurs arrivant au Canada. De plus, vers le milieu des années 80, on devrait se rapprocher du traitement informatisé des formulaires de déclaration en douane, ce qui devrait faciliter les formalités douanières et permettre la publication de statistiques plus actualisées. Si le gouvernement adopte la recommandation du Sous-comité de la politique d'importation d'entreprendre une étude des interactions qui existent entre le Tribunal anti-dumping, la Commission du tarif, la Commission du textile et du vêtement et la Direction des programmes de cotisation spéciale de Revenu Canada, tous les grands éléments du régime d'importation auront été examinés et modernisés de façon à refléter les besoins actuels du Canada.

Les révisions proposées à notre régime d'importation visent à assurer que le gouvernement a le pouvoir législatif nécessaire pour appliquer un régime qui répond aux nouveaux besoins de l'industrie canadienne, qui tire pleinement avantage des droits du Canada en vertu du GATT et qui produit un régime aussi efficace et efficient que celui de nos partenaires. Ces objectifs reconnaissent pleinement la nécessité d'une approche équilibrée de notre politique commerciale, à savoir un régime d'importation qui fournit un cadre législatif et réglementaire similaire à celui mis en place dans d'autres pays, mais aussi d'une approche qui délaisse l'adoption de mesures protectionnistes injustifiées ne tenant pas compte des intérêts des consommateurs, des sensibilités régionales et de la nécessité d'une restructuration industrielle, ou pouvant être considérées comme des précédents par d'autres pays et subséquemment utilisées contre nos exportations. À cet égard, le Canada a une réputation ni meilleure ni pire que celle de ses partenaires: en politique commerciale, il n'y a pas de «scouts». Par ailleurs, une politique commerciale canadienne efficace exige une protection vigilante des intérêts et des droits du Canada qui peuvent être lésés par les pratiques d'autres pays. Toutefois, la mise en place d'un système de protection d'urgence n'impose pas moins aux gouvernements de poser dans chaque cas des jugements sur la pertinence d'une mesure spécifique à la lumière des intérêts en cause. De même, on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que le régime d'importation absorbe entièrement l'impact des pressions concurrentielles sur le marché intérieur. Il ne doit être vu que comme l'un des aspects d'un certain nombre de politiques et de programmes économiques et industriels nationaux qui se complètent et se renforcent mutuellement. Une économie dynamique et en pleine croissance qui souhaite soutenir et accroître cette croissance et qui veut livrer une concurrence sur les marchés internationaux ne peut se permettre de s'isoler des forces de la concurrence internationale. Pour citer le Premier ministre:

> Nous ne pouvons échapper à la concurrence. Nous devons garder nos marchés ouverts aux produits des autres si nous voulons avoir accès à leurs marchés

pour vendre nos produits. Nous devons donc redevenir concurrentiels à la fois au pays et sur les marchés mondiaux.

c) *La politique de contrôle des exportations*

Bien que l'objectif de la politique commerciale soit de favoriser l'efficience de l'économie canadienne, les instruments de cette politique sont parfois utilisés à d'autres fins, notamment des embargos commerciaux, des contrôles à l'exportation de produits stratégiques et l'interdiction d'importer de la littérature obscène. Le recours à ces instruments pour de telles raisons doit toutefois être soigneusement pesé de façon à assurer que l'effet voulu sera obtenu et que les avantages dépasseront les désavantages d'une distorsion ou d'une restriction du commerce. À cet égard, le recours accru au contrôle des exportations pour diverses raisons de politique étrangère (comme les droits de l'homme et les relations est-ouest) a soulevé des préoccupations concernant la pertinence et la portée de ces contrôles.

Il est évident qu'il faut un certain niveau de contrôle, ce qui n'enlève pas la nécessité d'un accord plus large, tant à l'intérieur du pays qu'entre les pays industrialisés, sur les pratiques et les critères devant régir leur application. Le Canada devrait participer pleinement et activement aux efforts pour obtenir un meilleur consensus; il devrait tenter de clarifier la question et de rassurer le secteur privé afin de faciliter les plans d'investissement à long terme nécessaires à la production efficiente de matériel de pointe et d'équipement militaire. De même, le gouvernement doit s'assurer que les producteurs canadiens ne sont pas défavorisés par les tentatives d'autres pays pour appliquer des contrôles sur une base extra-territoriale.

Conclusions:

- Il continuera d'être nécessaire de réduire les obstacles commerciaux étrangers afin d'améliorer l'accès dont disposent les producteurs canadiens efficients. Le Canada doit utiliser les techniques et instruments multilatéraux et bilatéraux pour réaliser cet objectif. Nous devons être vigilants pour contrer le traitement discriminatoire dont sont victimes les exportateurs.
- Le niveau d'accès au marché américain obtenu au cours des ans nous donne maintenant le type de débouché dont nombre de nos industries avaient besoin pour réaliser les économies d'échelle nécessaires et fournit une base solide pour l'expansion et la diversification des exportations canadiennes. Il reste certains secteurs importants où un accès amélioré est nécessaire (par exemple, la pétrochimie et le matériel de transport urbain). Cet accès doit également être protégé contre les mesures protectionnistes injustifiées.
- Le régime d'importation du Canada est en voie d'être modernisé pour permettre de traiter plus efficacement et rapidement des problèmes de concurrence préjudiciable des importations sur le marché intérieur, et pour assurer que notre système de protection d'urgence est aussi efficace que celui d'autres pays. Le tarif canadien continuera de fournir une protection raisonnable, mais sa réduction graduelle devrait contribuer à atténuer les tensions régionales

suscitées par les questions de politique commerciale. Il deviendra également un facteur moins déterminant dans les décisions des multinationales en ce qui concerne la localisation de nouveaux investissements.

- Il est nettement nécessaire de continuer à limiter le recours à des mesures de sauvegarde aux circonstances exceptionnelles où un accroissement des importations aurait un effet préjudiciable et perturbateur. Il pourrait se produire des cas où ces mesures pourront être combinées à d'autres programmes afin de faciliter l'ajustement industriel à plus long terme, mais leur utilisation abusive pourrait effectivement retarder ce processus d'ajustement.
- L'utilisation de contrôles à l'exportation pour des raisons stratégiques ou non commerciales ne devrait pas entraver indûment la réalisation des objectifs de la politique commerciale.

VI. Marchés en développement

a) *Aider les exportateurs concurrentiels*

Le gouvernement a mis en place un large éventail de programmes de développement des exportations afin d'aider les producteurs canadiens à tirer pleinement avantage des marchés, notamment ceux des États-Unis, du Japon et des CE. Ces programmes sont administrés par les missions à l'étranger où des délégués commerciaux sont en poste, par le biais du Programme de développement des marchés d'exportation (PEMD) et par l'entremise de la Société pour l'expansion des exportations (SEE). Ils n'éliminent naturellement ni la nécessité d'une compétitivité internationale de la part de nos exportateurs ni celle d'un soutien adéquat de la part du système bancaire canadien. Le secteur privé doit s'assurer qu'il offre le bon produit au bon prix et au bon moment, et poursuivre de façon agressive et soutenue ses activités de marketing de façon à élargir ses marchés et à en créer de nouveaux. Les gouvernements provinciaux participent de plus en plus activement aux activités de développement des marchés d'exportation, surtout par le biais de programmes qui viennent compléter les initiatives fédérales.

Les programmes fédéraux et provinciaux visent essentiellement à aider les petites et moyennes entreprises canadiennes à percer sur les marchés internationaux. Les grandes sociétés ont habituellement l'infrastructure et les ressources de marketing nécessaires pour pénétrer ces marchés. Les entreprises plus petites, toutefois, manquent souvent des ressources et des compétences nécessaires, surtout pour l'évaluation initiale des marchés potentiels et pour l'établissement de relations avec les clients. L'expérience a montré qu'une société qui a pris l'habitude d'exporter continue de le faire, et qu'une aide fédérale et provinciale au stade initial est un investissement qui profite à tous les Canadiens. Il faut par conséquent un ensemble de politiques et de programmes qui encourage le développement d'une économie vigoureuse, autonome et débouchant naturellement sur l'exportation.

Les programmes gouvernementaux de promotion des exportations devraient aussi viser principalement à développer de nouveaux marchés ou à implanter de nouveaux produits et de nouvelles entreprises sur les marchés mondiaux. Selon le Forum

européen de management, le Canada a, parmi les membres de l'OCDE, l'un des pires dossiers pour ce qui est de l'expansion de ses marchés d'exportation. Le FEM explique ce phénomène par diverses raisons, y compris des raisons de comportement, d'expérience et de compétence. Un autre facteur a trait aux contraintes (et aux avantages) liés à une structure corporative canadienne dominée par un grand nombre de multinationales contrôlées par des intérêts étrangers. Il semble que nos entreprises ne soient pas suffisamment diversifiées et que nos gens d'affaires ne soient pas assez aventureux. Ainsi, les programmes de promotion des exportations devraient partiellement viser à donner une meilleure information et de meilleures compétences en matière d'exportation, et également à appuyer les activités d'exportation. Mais notre secteur privé devra être éveillé aux possibilités qui s'offrent à l'étranger, disposé à répondre aux demandes de renseignements, prêt à visiter régulièrement le marché cible, adapter ses biens aux marchés et, facteur des plus importants, vendre un produit attrayant et concurrentiel.

En 1980, à la suite de l'enquête approfondie des politiques et programmes fédéraux de développement des marchés menée par le comité Hatch, le gouvernement a revu ses programmes et adopté une stratégie de développement des exportations. Par cette stratégie, le gouvernement entend établir des plans détaillés de commercialisation dans les pays prioritaires; concentrer les programmes fédéraux d'exportation sur les marchés de croissance et sur les secteurs concurrentiels de façon à optimiser l'utilisation des ressources disponibles; accorder plus d'importance aux affaires économiques et commerciales dans les services du gouvernement canadien à l'étranger; obtenir un meilleur ajustement des capacités de l'offre canadienne aux possibilités décelées sur les marchés étrangers; et élargir les services de financement de la SEE, notamment par l'introduction, pour une période de trois ans, d'un mécanisme de crédit mixte de $900 millions pour affronter la concurrence internationale.

Mais il reste à renforcer nos services de renseignements commerciaux et à mieux informer les entreprises canadiennes par une informatisation plus poussée; à encourager une meilleure utilisation des réseaux internationaux des banques commerciales canadiennes; à accroître les rendements commerciaux des entreprises canadiennes dans le cadre des programmes multilatéraux et bilatéraux d'aide à l'étranger; à améliorer la capacité qu'ont nos entreprises de fabrication et de génie de présenter des soumissions concertées; à s'adapter aux exigences du commerce de contrepartie et autres formes de commerce compensatoire avec les pays en voie de développement et les pays à commerce d'état; à ré-examiner le rôle des sociétés de commerce, entre autre dans le domaine de la gestion de projets; à promouvoir l'acceptation des normes canadiennes à l'étranger ainsi que la reconnaissance mutuelle des méthodes d'essai et de certification; à développer des stratégies régionales de commercialisation des exportations en coopération avec les provinces; à maintenir une liaison et une consultation étroites avec les gouvernements provinciaux dans le cadre d'activités permanentes de développement des exportations; et à examiner les chevauchements qui peuvent exister entre les programmes fédéraux et provinciaux de développement des exportations.

Les efforts de promotion des exportations auront pour grands défis de garantir que les programmes d'aide sont adaptés aux besoins des petites et moyennes entreprises et que l'exécution des programmes (par exemple, le PEMD) est décentra-

lisée dans toute la mesure du possible. Il faudra des efforts encore plus considérables pour aider nos sociétés à tirer avantage des nouveaux marchés ouverts par les accords du GATT, comme ceux qui concernent les marchés publics et les obstacles techniques au commerce. En outre, l'acquisition de techniques et de connaissances étrangères par voie d'accords de licence ou de coopération industrielle et technologique prendra de plus en plus d'importance.

b) *Fournir un financement concurrentiel*

La question globale des crédits à l'exportation aura une importance considérable, surtout pour les produits de haute technologie et les biens d'équipement. Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public sont devenus un facteur de concurrence important sur les marchés internationaux; mais, si elle n'est pas mieux réglementée, cette pratique pourrait mener à une concurrence ruineuse entre les trésors publics nationaux. Il n'y a aucune chance que le Canada puisse l'emporter sur les États-Unis ou la France dans une telle compétition.

Le Canada participe activement aux discussions internationales visant à limiter l'élément-subvention dans le financement à l'exportation et à renforcer le consensus actuel au sein de l'OCDE. Tant que cet ordre international n'aura pas été restauré, les ressources fiscales limitées dont dispose le Canada pour subventionner les exportations devront être soigneusement canalisées vers les possibilités d'exportation qui représentent un potentiel de développement à long terme pour l'industrie canadienne. En outre, il y aurait lieu d'accroître la participation des institutions financières privées au financement du commerce d'exportation, ainsi que de mieux intégrer les banques privées aux services de financement de la SEE, lesquels doivent être rendus le plus possible accessibles aux petites et moyennes entreprises. La portée de nos ressources fiscales limitées pourrait également être étendue en encourageant le financement de projets à l'étranger en conjonction avec les facilités de financement des autres pays se partageant les exportations.

c) *Développer le commerce par l'aide*

On oublie trop souvent que les programmes fédéraux de promotion du commerce englobent plus d'un milliard de dollars d'aide acheminée annuellement par l'Agence canadienne de développement international. Bien qu'il n'existe qu'un lien indirect entre l'aide et le commerce, il n'en est pas moins réel et les Canadiens devraient en tenir compte. Le fait de fournir une aide uniquement destinée à enrichir certains exportateurs canadiens reviendrait à déformer l'objectif de cette aide. Il serait tout aussi malheureux de fournir une aide sous une forme qui nous enlève toute possibilité de créer de nouveaux marchés pour nos biens et nos services. Ce qui veut dire que le Canada ne devrait pas, sous la forme d'une aide, imposer aux pays en développement des biens et des services qui sont d'origine canadienne, mais non compétitifs sur les marchés commerciaux (ce qui serait abuser de l'aide liée); il devrait plutôt utiliser son aide comme un moyen de promouvoir ses biens et services concurrentiels.

Nos gens d'affaires réclament depuis longtemps une meilleure intégration des politiques fédérales en matière d'aide et de commerce. Il y a certes des limites à ce

qui peut être fait sans compromettre la nature essentiellement humanitaire et développementale de l'aide, mais on pourrait faire encore beaucoup plus pour forger de nouvelles relations commerciales ou renforcer les relations existantes par le biais de l'aide publique au développement. A plus long terme, l'aide au développement fournie par l'ACDI devrait contribuer à trouver de nouveaux partenaires commerciaux fiables dans d'autres régions du monde.

Conclusions:

- Les programmes fédéraux et provinciaux d'aide au développement des exportations visant à faciliter aux entreprises canadiennes l'exploitation des possibilités d'exportation ne sont pas des substituts à la compétitivité. Nous devons être sélectifs, coordonner nos efforts et concentrer nos ressources et nos moyens de pression limités sur les secteurs et les marchés pour lesquels le Canada dispose de compétences et de possibilités réelles. Nos petites et moyennes entreprises devront tout particulièrement pouvoir accéder facilement à ces programmes par un mécanisme de prestation plus décentralisé. Le développement de stratégies régionales d'exportation devrait viser à aider les petits et moyens exportateurs.
- Le financement à l'exportation est un instrument de plus en plus important dans un environnement commercial international fortement concurrentiel. Il exigera une solide présence des banques commerciales. Le Canada doit rester concurrentiel tout en continuant à rechercher un resserrement de la discipline internationale visant à réduire l'élément subvention des crédits à l'exportation.
- Le programme d'aide du Canada constitue un solide investissement à long terme visant à créer des marchés dans les pays en développement.

VII. **Environnement institutionnel et commercial international:** Un consensus fragile

Le commerce se fait évidemment sur une base bilatérale, et la gestion des relations commerciales se fait de gouvernement à gouvernement. Le système commercial multilatéral fournit toutefois le cadre par le biais duquel nous poursuivons nos intérêts sur le plan bilatéral. La pierre angulaire de la politique commerciale canadienne des trente dernières années a donc été le maintien d'un système commercial multilatéral ouvert et non discriminatoire, enchâssé dans le GATT et appuyé par d'autres organismes multilatéraux, notamment le FMI et l'OCDE. L'appui concret du Canada à ces institutions répond à sa perception fondamentale de la place qu'il occupe dans l'économie mondiale ainsi que de la façon dont il peut au mieux réaliser ses objectifs commerciaux bilatéraux sans affecter indûment sa souveraineté. Grâce aux arrangements multilatéraux qui régissent le système international des échanges et des paiements, le Canada a été en mesure d'influencer les politiques et pratiques des grandes puissances économiques et de minimiser les risques et les coûts d'un affrontement direct. En autant qu'elles fonctionnent efficacement, ces institutions

servent de soupapes et atténuent la tentation qu'ont les grandes puissances économiques de régler leurs problèmes entre elles au détriment des puissances moins importantes. Dans ce contexte, il est également important que nous travaillions à soutenir un ferme engagement américain envers le système commercial multilatéral, de façon à réduire le risque que les grandes entités commerçantes élaborent des solutions bilatérales qui ne reflètent pas adéquatement nos intérêts.

Les institutions multilatérales de l'après-guerre s'inscrivaient bien sûr dans un contexte international tout à fait différent de celui d'aujourd'hui. Il s'agit donc de savoir si elles peuvent être adaptées à l'environnement des années 80. Il y a eu réaménagement marqué du pouvoir industriel américain au profit de l'Europe, du Japon et de certains pays en développement, bien que le rôle des États-Unis dans les affaires économiques et commerciales internationales soit resté dominant. Les pays en développement présentent des possibilités de croissance qui témoignent de leur poids démographique croissant, et constituent également une importante source de concurrence pour les matières premières et un nombre toujours plus grand de produits à faible coût de revient et de fabrication courante. Le pouvoir de l'OPEP sur les marchés pétroliers et monétaires a aussi grandement contribué au bouleversement des relations de concurrence dans des domaines comme la pétrochimie. De même, nombre de pays à commerce d'État ont cherché à protéger leurs intérêts dans le cadre du système multilatéral des échanges et des paiements.

Le GATT, le FMI et la BIRD ont été les piliers du système commercial et financier de l'après-guerre. On a tout de suite reconnu que tous les problèmes du commerce international ne pouvaient être réglés par les seules mesures commerciales. Certains de ces problèmes doivent faire l'objet de politiques macro-économiques et monétaires ressortissant du mandat du FMI. Ce qui est confirmé aujourd'hui par les problèmes commerciaux soulevés par l'accroissement de la dette des pays en développement et à commerce d'État, ainsi que par l'instabilité des marchés financiers. Si nous voulons maintenir l'intégrité du système, il faudra que le FMI s'adapte lui aussi aux circonstances en se dotant de ressources accrues et de pratiques opérationnelles plus souples. En tant qu'économie ouverte et essentiellement tributaire du commerce extérieur et des mouvements financiers, le Canada détient un enjeu majeur dans la vigueur du système monétaire international. Il continuera donc à promouvoir et à appuyer des mesures qui favorisent le perfectionnement du système de façon à maintenir un climat international propice à une croissance non inflationniste et à l'expansion des mouvements commerciaux et financiers. Le système devrait promouvoir les objectifs globaux et non discriminatoires qui visent à servir les intérêts de l'économie mondiale. Les changements apportés au système doivent donc être viables, durables et conformes à ces objectifs.

Le système multilatéral se fonde tout simplement sur la théorie économique de l'avantage comparé et sur le postulat voulant que les forces de concurrence qui s'affrontent dans les échanges internationaux et le fonctionnement efficace du mécanisme des prix soient avantageux et doivent être renforcés. Il reflète également l'importance attachée à la stabilité, à l'ordre et à la prévisibilité que la règle de droit apporte à la conduite des relations commerciales internationales. Le Canada a essentiellement considéré le système multilatéral enchâssé dans le GATT et le FMI comme étant le moyen le plus efficace de protéger et de promouvoir ses intérêts com-

merciaux devant de grandes entités commerçantes comme les États-Unis, l'Europe et le Japon. De façon plus précise, le processus des négociations commerciales multilatérales a permis au Canada d'accroître son influence en s'alliant à des pays qui partagent ses vues sur certaines questions, tout en se réservant la possibilité de faire front commun avec d'autres pays, selon ses intérêts du moment. Sa participation au système multilatéral lui a également permis d'équilibrer les intérêts des diverses régions du pays d'une façon qui renforce la cohésion du marché commun canadien. Elle a également permis de partager les avantages découlant des accords commerciaux négociés entre d'autres partenaires, et de réduire le risque que le Canada ne soit soumis à un régime particulier par d'autres partenaires lors de la mise en place de mesures commerciales restrictives.

Le GATT s'est avéré un cadre efficace et dynamique pour la poursuite des intérêts canadiens, mais on s'inquiète—chez nous comme ailleurs—de sa pertinence et de sa capacité de traiter adéquatement des problèmes courants et de contenir les pressions qui s'exercent sur le système commercial. On en vient à se demander si les grandes entités commerçantes sont disposées à régler leurs problèmes dans le cadre du GATT et si ce mécanisme peut adéquatement contenir et orienter la prolifération des arrangements commerciaux préférentiels et les mesures non tarifaires qui exercent une influence défavorable sur le commerce, la production et l'investissement. Bien que l'on puisse s'interroger à savoir s'il est toujours adéquat, le GATT a permis d'atténuer la «loi de la jungle» dans les échanges internationaux et l'utilisation des seuls rapports de force pour le règlement des différends. Le fait est que le GATT ne peut avoir que l'efficacité que ses membres sont prêts à lui donner. En fin de compte, la volonté d'assumer pleinement ses droits et obligations sera importante pour renforcer la crédibilité du système. Dans les années 80, se posera la grande question de savoir si le GATT peut être adapté pour affronter ce défi. En l'absence d'un instrument commercial similaire, le Canada devrait affronter seul les grandes puissances.

Bien qu'il y ait eu prolifération inattendue des blocs commerciaux régionaux dans les années 50 et 60, les règles du GATT prévoient la formation de tels arrangements. Le Canada a d'ailleurs contribué à insérer ces dispositions dans l'Accord général. Pour des raisons géopolitiques étrangères au commerce, les États-Unis étaient disposés à accepter la formation des CE comme prix raisonnable à payer pour une intégration de l'Europe, bien que certains aspects des CE aient effectivement nui aux intérêts commerciaux américains (notamment dans le domaine agricole). En effet, la formation des CE et leur élargissement ultérieur au Royaume-Uni se sont accompagnés de négociations commerciales internationales pour maintenir l'équilibre des concessions entre le Canada et l'Europe et pour abaisser le niveau du Tarif extérieur commun.

Étant donné son important enjeu dans le commerce, le Canada doit d'abord et avant tout chercher à préserver et à améliorer le système commercial multilatéral, quelle que soit la conjoncture. Ce n'est pas tant une question de choix qu'une nécessité pratique: une telle approche ne nous empêche d'ailleurs pas de renforcer nos relations bilatérales avec d'importants partenaires. Tout au contraire, les deux objectifs se complètent et se renforcent mutuellement. Mais il faut aussi reconnaître que les blocs commerciaux régionaux sont maintenant plus importants qu'ils ne l'étaient il y a une génération. Bien que le Canada n'appartienne officiellement à aucun bloc

régional, nous faisons à toutes fins pratiques partie d'un marché régional nord-américain, et avons donc comme partenaire un pays effectivement fort important. Il n'y a pas d'autre moyen de comprendre les liens multiples qui se sont forgés avec les États-Unis au fil des années. (On trouvera ci-après une discussion des avantages et désavantages d'une meilleure intégration du Canada au bloc commercial nord-américain). Mais cette réalité ne doit pas nous faire oublier la nécessité de continuer à renforcer nos liens avec d'autres pays et de nous assurer que les CE et les autres blocs régionaux n'adoptent pas des pratiques protectionnistes qui défavorisent les pays non membres.

Dans les années qui suivirent immédiatement la guerre, le système commercial cherchait principalement à réduire les tarifs douaniers: à ce chapitre, beaucoup a été accompli lors des sept séries de négociations multilatérales. Les tarifs douaniers sont maintenant plus bas qu'ils ne l'ont jamais été et ne peuvent généralement plus être considérés comme un obstacle majeur aux échanges internationaux. Dans les années 60 et 70, l'attention s'est graduellement portée sur les obstacles non tarifaires. Ici encore, par le biais du GATT, les nations commerçantes ont commencé à comprendre la nécessité d'assujettir nombre de mesures non tarifaires à un solide cadre de règles internationales et de les soumettre à l'examen de la communauté des nations. Dans les deux cas, le Canada a profité de l'élaboration progressive d'un système multilatéral ouvert, bien que l'on ait craint que l'économie canadienne ne soit pas assez forte pour résister au plein impact de la concurrence internationale. Dans les années 80, l'attention se portera probablement de plus en plus sur la nécessité de faciliter davantage l'investissement international et de mieux réglementer les subventions et autres stimulants qui désorganisent le commerce.

L'attention internationale se concentre maintenant sur les points qui n'ont pas été réglés lors des négociations antérieures ainsi que sur les nouveaux défis qui se posent. La réunion ministérielle du GATT qui s'est tenue en novembre 1982 a fourni aux Parties contractantes la possibilité de s'attaquer à ces problèmes et de tracer un programme de travail constructif. Ce programme devrait faire mieux comprendre à tous les intéressés qu'un système commercial ordonné sert les intérêts de tous les pays plus qu'il n'impose des obstacles ou des contraintes, mais qu'il conditionnera en bonne partie la formulation de la politique commerciale du Canada pour les dix années à venir. L'ordre du jour du GATT offre au Canada des possibilités de poursuivre un certain nombre d'importants intérêts, dont:

- la recherche permanente d'améliorations au système de sauvegardes, y compris l'instauration d'une discipline multilatérale concernant les mesures de sauvegarde prises à l'extérieur du GATT (par exemple, les arrangements de limitation volontaire des exportations et les arrangements de commercialisation ordonnée);
- un nouveau renforcement des procédures de règlement des différends qui pourrait atténuer encore davantage les écarts de puissance entre le Canada et ses principaux partenaires;
- un élargissement de l'Accord relatif aux marchés publics pour y englober des secteurs comme les télécommunications, la production et le transport de l'énergie électrique ainsi que le matériel de transport urbain;

- un accroissement du nombre des produits visés par l'Accord relatif au commerce des aéronefs civils et l'adoption de mesures visant les pratiques de subventionnement des exportations dans ce secteur;
- une revue éventuelle de l'Accord relatif aux subventions et droits compensateurs pour limiter, par exemple, l'utilisation du financement concessionnel à l'exportation comme instrument de politique commerciale;
- la recherche permanente d'améliorations aux règles internationales régissant les échanges de produits agricoles, notamment celles liées à l'assistance directe et indirecte à l'exportation;
- la possibilité de jeter les bases d'un élargissement de l'accès aux marchés étrangers pour les produits du secteur des ressources, notamment les produits de la pêche, les métaux non ferreux et les produits forestiers;
- l'acceptation graduelle, par les pays en développement plus avancés, d'obligations internationales en rapport avec leur niveau de développement économique; et
- l'introduction possible d'un cadre international appelé à régir le commerce des services;

Parmi les autres questions qui seront vraisemblablement débattues pendant la décennie, mentionnons:

- l'introduction d'un système international de nomenclature tarifaire et de classification des produits qui tienne compte des besoins particuliers du Canada;
- l'étude des pratiques des entreprises multinationales dans le contexte des questions d'investissements liés aux échanges;
- l'examen des problèmes particuliers qui pourraient se poser dans le commerce des produits de haute technologie.

Le commerce des produits de base reste une composante importante de nos exportations et importations, et les questions s'y rapportant continueront de nécessiter une attention soignée. Étant donné l'instabilité continuelle des cours, des mouvements commerciaux et des recettes d'exportation des ressources primaires, il continue de s'exercer des pressions en vue d'arrangements spéciaux devant couvrir ce commerce, tant dans son ensemble que pour chaque produit. Le Canada a appuyé nombre d'initiatives visant à stabiliser les cours des produits de base, bien qu'il ait exprimé des réserves quant aux diverses techniques qui pourraient être utilisées pour réaliser cet objectif. Dans l'ensemble, le Canada est d'avis que le marché devrait être l'initiateur principal de changements appropriés en matière d'offre et de demande, changements qui seraient au besoin appuyés par divers arrangements fondés sur une coopération intergouvernementale. Bien que ces arrangements complètent et appuient les arrangements plus vastes conclus dans le cadre du GATT, ils sont habituellement conclus séparément et sont fortement teintés de considérations nord-sud. Étant donné nos importants intérêts en tant qu'exportateur de produits de base (par opposition à la plupart des pays industrialisés qui se considèrent surtout comme des importateurs), nous sommes particulièrement vulnérables aux discussions qui font montre d'un parti pris pour le développement. Étant donné les caractéristiques uniques de chaque produit et la diversité de nos intérêts commerciaux en la matière, il

continuera d'être dans notre intérêt d'aborder l'étude internationale de cette question avec souplesse, cas par cas, et de voir à ce que cette étude tienne compte des intérêts des producteurs tout autant que des consommateurs. De plus, il nous faudra réfléchir tout particulièrement aux conséquences défavorables que pourraient avoir sur le Canada des initiatives visant à alléger les problèmes d'endettement des PVD qui connaissent des déficits dans les recettes attendues de leurs exportations de produits de base.

Conclusions:

- Le système multilatéral des échanges et des paiements nous a bien servi. Ce système constitue, pour le Canada, un moyen efficace de consolider son accès aux marchés étrangers, de promouvoir la stabilité et la prévisibilité économiques fondées sur la règle de droit, et de gérer ses relations commerciales avec des partenaires plus importants. Le développement et le renforcement graduels du système au cours de la prochaine décennie pourraient ouvrir de nouvelles perspectives. Il est difficile de concevoir un autre moyen permettant de mieux servir les intérêts canadiens. Le système commercial multilatéral est actuellement soumis à de sérieuses tensions qui se manifestent nettement dans les appels au protectionnisme. Le système demeure fondamentalement sain, mais ces pressions invitent fortement les gouvernements à le gérer de façon positive et constructive.
- Le système multilatéral s'est avéré un moyen efficace de gérer les relations commerciales avec des partenaires plus influents, et un important objectif de notre politique commerciale sera de maintenir l'engagement des États-Unis, des CE et du Japon envers le système.
- Pendant la prochaine décennie, il restera important de renforcer le système en nous appuyant sur les résultats de la réunion ministérielle du GATT et sur les efforts du FMI pour se doter de ressources accrues devant donner la stabilité nécessaire au système monétaire.

VIII. Gestion de nos relations commerciales

L'interdépendance croissante des États a signifié que la réalisation des priorités et objectifs de nombreux pays se trouve de plus en plus étroitement liée aux contraintes et aux possibilités découlant de l'environnement économique international. C'est maintenant une réalité de la vie économique que les décisions et les actions d'un pays donné ont de plus en plus d'influence sur celles des autres. En conséquence, la composante économique de la politique étrangère a été accentuée, et la gestion des relations commerciales tendra à être dominée par l'interaction qui existe entre les politiques extérieures et intérieures, étant donné que l'environnement international influe sur les politiques intérieures et que les intérêts nationaux doivent être reflétés dans les objectifs et priorités de la politique étrangère.

Les pays qui ont le mieux réussi à s'adapter aux complexités d'un monde interdépendant ont démontré leur capacité de définir nettement leurs intérêts natio-

naux et de bien concerter leurs politiques intérieures et extérieures. Ces pays ont donc dû savoir clairement où ils allaient et bien comprendre où se situaient leurs intérêts et comment les poursuivre. Ils ont également dû établir des priorités pour l'utilisation de ressources financières et humaines rares et, dans leurs relations bilatérales, bien comprendre quels pays étaient les plus importants pour leurs intérêts. Voilà qui exige une approche cohérente et à long terme de la gestion des relations bilatérales. Il faudra notamment trouver des formes de coopération bilatérale qui n'atténuent ni le rôle ni l'importance des cadres multilatéraux dont le Canada est tellement tributaire. De fait, il devrait s'avérer possible de renforcer la coopération multilatérale par des liens bilatéraux—puisqu'il s'agit là de facettes différentes des mêmes relations de base dans un monde de plus en plus interdépendant.

La politique étrangère est le résultat d'une intégration et d'un équilibrage des divers intérêts canadiens après la prise en compte de l'environnement international à l'intérieur duquel ces intérêts doivent être poursuivis. Dans ce processus d'équilibrage et étant donné les réalités des années 80, il faudra accorder une importance toute particulière à ces éléments de la politique extérieure qui appuient l'objectif de croissance économique. L'expansion du commerce, la valorisation de l'efficience par le commerce et, de façon plus précise, la croissance des exportations canadiennes sont essentielles à la croissance économique et à la réalisation de tous nos objectifs nationaux. Il est important que toute politique étrangère établisse des relations étroites avec les pays qui sont les plus importants pour notre développement économique et qui offrent à long terme les meilleurs débouchés pour nos produits. L'établissement de cadres appropriés de coopération avec ces pays nécessitera le déploiement de toute une gamme d'instruments de politique étrangère venant appuyer l'objectif de croissance économique. Par ailleurs, il faut reconnaître que le Canada ne peut poursuivre une politique étrangère unidimensionnelle et que de sérieuses considérations de sécurité et autres pourront occasionnellement s'imposer.

Dans l'établissement de liens plus étroits et plus productifs, il faudra se pencher sérieusement sur les éléments qui définissent la qualité de la relation—et qui garantissent une approche pluridimensionnelle. Les liens économiques seront appelés à se détériorer s'ils ne sont pas appuyés par une communauté d'intérêts soigneusement cultivée, par un élément de continuité et par une réputation de fiabilité et de solidité. La participation du Canada aux Sommets économiques annuels des pays industrialisés doit être vue dans ce contexte. Ces réunions permettent, au niveau politique le plus élevé, des engagements sur les questions commerciales et sur d'autres problèmes économiques internationaux, engagements qui contribuent à éviter les politiques fortement protectionnistes des années 30. Cette approche ne nie nullement les solides réalisations du GATT et du FMI, mais souligne plutôt que ces liens contractuels ne suffisent pas.

Dans la conduite de ses relations commerciales avec ses principaux partenaires, et notamment avec les États-Unis, le gouvernement fédéral a cherché à maximiser le pouvoir de négociation du Canada tout en préservant la souveraineté du pays. Les échanges avec les États-Unis, le Japon et les CE comptent pour 85 pour cent des échanges globaux du Canada. Bien que les États-Unis et les CE représentent des marchés à croissance relativement faible et que les économies de certains pays en développement se raffermissent plus rapidement, il est peu probable que cette ten-

dance générale se modifie sensiblement au cours de la prochaine décennie. Les nouveaux pays industriels continuent de représenter des parts relativement petites, et ils ont des besoins limités en biens que le Canada produit abondamment et à bon marché. Leur véritable potentiel se trouve à plus long terme. Les relations commerciales avec les États-Unis, le Japon et les CE sont largement assymétriques en ce qu'elles sont sensiblement plus importantes pour le Canada que pour ces grands partenaires. En 1981, les États-Unis ont absorbé 66 pour cent de nos exportations, les CE 11 pour cent et le Japon 5 pour cent, mais nos produits n'ont représenté que 18 pour cent des importations américaines et que 2 et 2,5 pour cent des importations des CE et du Japon respectivement. Quant à nos importations, 69 pour cent provenaient des États-Unis, 10 pour cent des CE et 5 pour cent du Japon; toutefois, le marché canadien ne comptait que pour 17 pour cent des exportations totales des États-Unis; pour les CE et le Japon, ces chiffres étaient de 2 et 2,5 pour cent respectivement.

a) *Les États-Unis: notre principal partenaire commercial*

Les États-Unis sont et resteront notre plus gros client et notre plus important fournisseur. Quel que soit le rythme de croissance de ce marché et que notre part de ce marché augmente ou diminue, nos relations avec les États-Unis resteront essentielles à notre bien-être. Les objectifs et principes qui régissent la conduite de cette relation sont donc de la plus grande importance.

Cette relation a été récemment dominée par un sentiment de malaise des deux côtés de la frontière, malaise alimenté par une récession particulièrement accentuée et par des divergences dans les approches des deux gouvernements quant au rôle du gouvernement dans l'économie. Les relations ont récemment été caractérisées par un fort degré de diplomatie publique—qui concrétise bien la détermination du Canada de s'imposer devant la frustration que ressentent les Américains en voyant décliner le rôle de leur pays dans les affaires économiques mondiales. Les Canadiens, davantage habitués à des relations moins tendues, se demandent ce qu'il faudrait faire pour redonner de l'harmonie à nos relations avec les États-Unis. Nombre de Canadiens, notamment dans les milieux d'affaires, considèrent que le gouvernement, lorsqu'il formule et présente des politiques (par exemple, la LEIE et le PEN) qui répondent à un large désir de mieux contrôler l'économie canadienne, n'a pas tenu suffisamment compte de toutes les considérations en jeu, y compris les intérêts américains, ni de tous les risques de représailles contre les intérêts canadiens sur le marché américain. Cette préoccupation a été accentuée par la tendance protectionniste du Congrès ainsi que par notre vulnérabilité permanente à l'évolution de la situation économique aux États-Unis. Il sera donc important que nous accordions une attention toute particulière à la conception et à la présentation de nos politiques de façon à assurer que les intérêts et les sensibilités des Américains sont adéquatement pris en compte et que les décisionnaires américains comprennent les motifs de ces politiques.

La gestion de la relation canado-américaine ne comporte évidemment pas que des problèmes. Des échanges représentant des milliards de dollars se font sans qu'un quelconque problème ne soit porté à l'attention de l'un ou l'autre gouvernement. La relation englobe également des questions d'avantage mutuel. Il y a par exemple possibilité d'accroître encore nos échanges transfrontières, soit sur une base générale ou sectorielle ou dans le contexte de la recherche de solutions à des problèmes spécifi-

ques. Il faudra sans doute mettre plus d'insistance sur l'identification de ces secteurs et encourager davantage nos gens d'affaires à se prévaloir des possibilités qui s'offrent. Cela confirmera que nous sommes intéressés à gérer notre relation d'une façon positive et que nos contacts ne se feront pas seulement quand des points de friction surgissent. Il en est de même de la relation multilatérale. Depuis la Guerre, nos deux pays ont le même intérêt à renforcer le système commercial international et ils continuent de collaborer à la réalisation de nombreux objectifs communs. Il y a des secteurs où nous avons été semblablement touchés par des politiques d'autres pays et où nous avons coopéré à la recherche de solutions appropriées. Enfin, nous trouvons continuellement des solutions mutuellement satisfaisantes aux problèmes qui se posent, comme ce fût le cas pour la question du camionnage transfrontalier.

Dans son rapport de mars 1982 sur *Les relations commerciales Canada-États-Unis*, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères suggérait que la conclusion d'un accord global et préférentiel de libre-échange entre les deux pays favoriserait notre développement économique. L'idée a été avancée à maintes reprises dans le passé, et plus particulièrement dans le *Trade Agreements Act* de 1979 aux termes duquel le Président devait rendre compte au Congrès, avant août 1981, de la possibilité de conclure de tels accords avec des pays de la «partie nord de l'hémisphère occidental». Dans son rapport, le Président n'a formulé aucune recommandation sur la façon dont cet accord pourrait être conclu, ni donné à entendre que cet accord était souhaitable ou imminent à cette étape. Pour diverses raisons, cette proposition crée des difficultés encore plus grandes pour le Canada, du moins dans un avenir prévisible. Le fait qu'elle ait été mise de l'avant des deux côtés de la frontière montre toutefois que l'on reconnaît que les deux pays partagent de nombreux intérêts et qu'il reste encore des possibilités de coopération à étudier. Par ailleurs, cela dénote un intérêt, de part et d'autre de la frontière, à faire ressortir les aspects plus positifs de la relation.

Voici quelques-unes des raisons invoquées par certains tenants de l'option libre-échangiste:

- Une grande partie de l'industrie manufacturière canadienne n'est pas concurrentielle à l'échelle internationale, dans la mesure où elle s'est développée à l'abri d'un tarif protecteur. Elle peut accroître son efficacité par la rationalisation, mais le marché intérieur est trop petit pour qu'elle puisse procéder aux restructurations nécessaires et réaliser des économies d'échelle.
- Les États-Unis constituent le marché naturel du Canada pour ses produits manufacturés (ainsi que pour nombre de ressources et de produits agricoles). Le libre-échange entre le Canada et les États-Unis élargirait suffisamment le marché et inciterait l'industrie canadienne à accroître sa compétitivité; cela permettrait donc d'accroître l'efficience de ce secteur, d'augmenter les revenus des Canadiens et de relever leur niveau de vie.
- Les perturbations entraînées par le libre-échange pourraient être atténuées en échelonnant les réductions tarifaires sur une période prolongée. Les produits agricoles pourraient être exclus d'un accord de libre-échange. Le taux de change flottant aurait tendance à atténuer l'incidence néfaste à court terme du libre-échange sur le secteur manufacturier canadien et à réduire le risque d'un énorme déficit de notre balance des paiements avec les États-Unis.

Quant aux opposants du libre-échange bilatéral, ils prétendent que les frais d'ajustement l'emporteraient sur les avantages à court terme, et que le Canada n'obtiendrait pas les gains à plus long terme prédits par la théorie du commerce international et ce, pour les raisons suivantes:

- l'industrie manufacturière canadienne jouit de peu d'avantages comparativement à son pendant américain. Par conséquent, la suppression des tarifs aboutirait tout simplement au remplacement graduel de la production manufacturière du Canada par celle des États-Unis. La main-d'oeuvre canadienne (entre autres facteurs) mise en disponibilité se dirigerait vers les secteurs des ressources et des services, chercherait à émigrer ou irait probablement grossir les rangs des sans-emploi.
- Étant donné le degré élevé de participation d'intérêts américains au capital de l'industrie canadienne, la production du Canada aurait tendance à être relocalisée aux États-Unis en raison du jugement biaisé des administrateurs, même si le coût de production au Canada était inférieur.
- Le taux de change ne peut être considéré comme un régulateur des avantages relatifs du Canada et des États-Unis quant à la compétitivité et à la localisation du secteur manufacturier. Il y a tout simplement trop d'éléments qui l'influencent.
- Si le libre-échange devenait réalité, la structure de l'économie canadienne serait moins favorable au développement futur du Canada. Le renforcement du secteur des ressources aux dépens du secteur manufacturier pourrait rapporter davantage, mais rendrait vains les efforts pour stimuler les techniques et capacités de R-D locales nécessaires pour garantir le succès à plus long terme du Canada en tant que société industrielle.

De nombreux Canadiens, dont certains acceptent la validité de la thèse économique en faveur du libre-échange, rejettent un accord canado-américain de libre-échange parce que la gestion de l'économie nord-américaine aboutirait inévitablement à la formation d'institutions communes que les États-Unis auraient tendance à dominer en raison de leur puissance économique et, à la longue, à l'érosion de la souveraineté politique du Canada. Les partisans du libre-échange bilatéral soutiennent que l'économie canadienne est déjà étroitement intégrée à celle des États-Unis et que l'interdépendance ira sans doute en s'accentuant, que les gouvernements cherchent ou non à modifier les aspects juridiques et institutionnels de l'environnement commercial bilatéral. L'économie canadienne deviendra, affirment-ils, de plus en plus vulnérable aux politiques des États-Unis et les accords en vue de diminuer les effets qu'auront leur modification sur les exportations canadiennes seront à l'avantage du Canada.

La décision de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis représente un défi politique de taille pour un gouvernement canadien, quel qu'il soit. Cela suppose que le gouvernement fédéral prenne en considération les opinions de tous les éléments de la société canadienne, y compris les gouvernements provinciaux. Une étape politique aussi importante doit reposer sur une évaluation judicieuse des répercussions politiques et économiques du libre-échange sur l'économie canadienne. Voici

quelques-unes des questions économiques qu'il y aurait lieu d'examiner dans ce contexte:

- la productivité et la compétitivité des industries manufacturière, agricole et des ressources;
- les effets du libre-échange (incluant la suppression des tarifs et, s'il y a lieu, des barrières non tarifaires) sur les prix, les coûts, l'emploi, la localisation des investissements et la structure industrielle;
- la conformité du libre-échange avec les objectifs et les programmes économiques du Canada (par exemple, appui du gouvernement aux activités de R-D, développement régional et mesure dans laquelle le libre-échange nécessitera l'harmonisation des politiques et des lois canadiennes et américaines sur des questions telles le développement régional, l'impôt, la concurrence et les stimulants industriels);
- la conformité de tout accord de libre-échange avec les objectifs commerciaux touchant les marchés étrangers;
- les buts et objectifs des États-Unis, ainsi que l'avantage et la faisabilité d'inclure le Mexique dans une association libre-échangiste avec les États-Unis;
- le statut de l'agriculture dans tout accord de libre-échange;
- les répercussions institutionnelles du libre-échange sur le Canada, y compris la nécessité de créer des organismes mixtes chargés de gérer l'association;
- la nécessité d'élaborer des dispositions de sauvegarde et d'en préciser la nature; et
- la «protection» de tout accord de libre-échange face au processus législatif américain; les risques que le Congrès n'abroge ou ne modifie l'accord.

L'option de libre-échange a été une question litigieuse tout au long de l'histoire du Canada, moins pour des considérations économiques que pour des questions de souveraineté et d'auto-détermination. Les témoignages recueillis jusqu'à maintenant sur la nécessité d'y donner suite ne sont pas convaincants et un appel au libre-échange n'obtient pas un large appui. La plupart des analyses tendent à insister sur les avantages économiques pour le Canada et ne tiennent pas pleinement compte des coûts ou conséquences, politiques et économiques. Toutefois, l'option demeure et pourrait ultérieurement obtenir des appuis plus nombreux lorsque des circonstances différentes engendreront des attitudes différentes. Il est néanmoins possible de satisfaire à bon nombre des arguments en faveur du libre-échange en concluant progressivement des accords bilatéraux visant à résoudre des problèmes particuliers comme ceux qui ont résulté de l'imposition par les États-Unis de restrictions concernant la vente de matériel canadien de transport en commun et de tarifs s'appliquant aux exportations canadiennes de produits pétrochimiques. Le libre-échange avec les États-Unis sur une base sectorielle limitée ne poserait pas les problèmes plus complexes qui découleraient de l'option du libre-échange global et serait conforme à l'orientation progressive des gouvernements canadiens qui se sont succédés vers la libéralisation du commerce. Cette façon de procéder ne doit pas nécessairement se limiter au Canada et aux États-Unis, mais peut s'appliquer à d'autres pays intéressées.

Le libre-échange sectoriel n'est pas nouveau (par exemple, le Pacte de l'automobile dans le contexte nord-américain et l'Accord sur les aéronefs civils dans un contexte multilatéral), et le développement de ce concept peut offrir des possibilités très prometteuses d'expansion du commerce canado-américain et raffermir l'assise économique d'un certain nombre d'industries canadiennes. Dans certains secteurs (par exemple les textiles, le transport en commun et les produits pétrochimiques), il existe d'importantes possibilités de poursuivre la rationalisation que le secteur privé a déjà entreprise en Amérique du Nord, mais qui est maintenant gênée par des barrières commerciales de part et d'autre de la frontière. L'examen des possibilités de conclure un accord de libre-échange sectoriel limité devrait donc permettre d'identifier des moyens de promouvoir un essor commercial réciproque, d'accroître l'efficience des structures industrielles nationales et d'améliorer les perspectives économiques régionales. Cet examen pourrait également être une façon de résoudre le problème commun que présente la concurrence de pays tiers et de ralentir l'exode des installations de production de l'Amérique du Nord. Pour que l'examen soit complet, il faudra prendre en sérieuse considération les opinions du secteur privé et des provinces, et évaluer les éventuelles réactions des États-Unis.

Comme notre bien-être économique dépend dans une large mesure du marché américain et comme il existe de nombreux liens entre sociétés, toute politique ou pratique qui menace l'ordre établi risque de créer des remous. Pourtant, les mouvements qui s'exercent en sens opposé, n'ont pas uniquement trait à la souveraineté. Comme nous transigeons beaucoup avec les États-Unis, nos entreprises ont instinctivement tendance à se tourner tout de suite vers le sud, et à ne *pas* regarder ailleurs. Le fait qu'il soit facile de mener des transactions en Amérique du Nord pourrait donc empêcher des efforts en vue d'aller explorer des possibilités ailleurs. Et tout rétrécissement du marché américain pourrait présenter une véritable menace pour l'avenir. Pour cette raison, il faudra continuer d'accorder une attention toute particulière aux efforts en vue de diversifier les marchés.

Les deux approches ne sont pas incompatibles, mais représentent plutôt deux aspects différents d'un continuum qui va de l'intégration continentale à la différenciation délibérée. L'attrait que présente une coopération accrue s'explique par la reconnaissance des réalités géographiques et économiques. Les deux secteurs privés sont déjà largement intégrés; le commerce s'effectue plus facilement du nord au sud que de l'est à l'ouest; et le marché américain n'est pas tellement différent du marché canadien. Pourtant, le continentalisme va à l'encontre de la grande tradition canadienne: —de la Politique nationale à la Troisième Option, le Canada s'est toujours comporté comme une nation distincte et différente parce que ses habitants désiraient être canadiens et voulaient bâtir leur pays sur des liens traditionnels avec l'Europe et en tenant compte de notre ouverture sur le Pacifique. C'est pourquoi il y aura toujours des tensions entre les réalités et les idéaux politiques et économiques des deux pays. Ces tensions remettront en question la conduite des relations canado-américaines dans les années 80—comme elles l'ont fait tout au long de l'histoire du Canada.

Certains facteurs conditionneront les échanges canado-américains dans les années 80:

- la relation avec les États-Unis est essentielle à l'édification de relations avec les autres pays. Si nous avons de mauvais rapports avec notre voisin, il nous sera difficile d'établir des relations avec d'autres;

- la mise en vigueur des résultats du Tokyo Round d'ici 1987 et la nécessité de contrôler cette mise en application et d'aider les entreprises canadiennes à en tirer pleinement avantage;
- la grande majorité des produits canadiens entrera en franchise aux États-Unis, comblant ainsi un besoin de longue date de nos industriels d'avoir librement accès à un vaste marché; toutefois, pour certains produits du secteur des ressources et pour toute une gamme de produits de haute technologie, le tarif américain reste un obstacle important à l'accroissement des exportations canadiennes; certains de ces obstacles pourraient être surmontés par des arrangements de libre-échange sectoriel;
- l'existence d'accords globaux sur des mesures non tarifaires fournit un cadre pour traiter des problèmes découlant de la mise en application du régime américain de protection d'urgence;
- les buts et objectifs que nous partageons pour ce qui est du renforcement d'un système commercial et financier multilatéral ouvert nous rendront davantage capables de régler les problèmes bilatéraux;
- c'est dans le contexte du commerce avec les États-Unis que tout avantage obtenu lors de futures négociations du GATT (par exemple, sur les marchés publics et le commerce des aéronefs civils) nous avantagera le plus;
- la gestion efficace des relations commerciales canado-américaines, et notamment l'incidence des politiques nationales sur les intérêts de l'une et l'autre partie (par exemple, en matière d'investissements et d'extra-territorialité) sera cruciale pour les objectifs commerciaux du Canada;
- les défis concurrentiels qui se posent aux industries de l'automobile aux États-Unis et au Canada continueront d'être au centre des relations bilatérales, et l'avenir de l'industrie canadienne restera étroitement lié aux développements internationaux; et
- les échanges canado-américains continueront de jouir des avantages qu'offrent notamment des pratiques commerciales, des réseaux de transport et des relations corporatives similaires; et l'importance relative des échanges canado-américains (65-70 pour cent tout au long des années 70) ne changera probablement pas dans les années 80.

La tâche de gérer harmonieusement la relation est évidemment rendue plus complexe par une poursuite plus agressive de leurs intérêts par les États-Unis qui entre en conflit avec les intérêts de leurs partenaires commerciaux. Le Canada continuera de se préoccuper du développement régional et industriel ainsi que des questions de propriété et d'investissement étrangers. Les politiques sur la propriété, les subventions, les programmes de développement régional, les stimulants à l'investissement, les remises de droit, les compensations, le financement à l'exportation et d'autres mesures liées au commerce seront des facteurs des relations canado-américaines, et il en sera de même des programmes et politiques similaires des États-Unis. Dans un monde interdépendant, nos décisions politiques devront de plus en plus tenir compte de la réaction prévisible des pays étrangers, et notamment des États-Unis.

La gestion de la relation devra également tenir de plus en plus compte des priorités. Les échanges ne pourront jamais dépasser un certain niveau à un moment

donné, et nous ne sommes pas équipés pour mener trop de transactions en même temps. Nos deux pays ont toujours plusieurs questions à régler. Certaines de ces questions ont manifestement plus de conséquences pour les intérêts économiques du Canada. Si nos négociations avec les États-Unis portent sur des questions variées, il est vrai qu'on retrouve souvent les mêmes interlocuteurs. Une stratégie sensible assurera à tout le moins que les questions moins importantes ne viennent pas nuire aux dossiers qui nous touchent de plus près. Il s'agira peut-être le plus souvent d'une question d'échelonnement plutôt que de fond—mais on ne peut se priver d'un contrôle prudent des opérations entre les deux pays.

b) *La Communauté européenne: consolider les liens traditionnels*

La CE constitue l'un des plus importants débouchés pour nos produits agricoles et pour plusieurs autres produits du secteur des ressources. Nos liens traditionnels avec l'Europe et les actuels arrangements contractuels avec la Communauté européenne fournissent une solide base pour approfondir et diversifier la relation, collaborer sur le plan multilatéral dans des secteurs d'intérêt commun, et poursuivre ensemble des possibilités d'exportation sur les marchés tiers. Les conditions générales d'accès des produits canadiens en Europe resteront difficiles pendant la prochaine décennie, mais il y a certaines possibilités d'améliorer notre accès aux marchés de la CE en ce qui concerne les ressources et leurs dérivés en profitant de l'intérêt de la Communauté pour les ressources canadiennes, y compris l'énergie. Cette situation devra être équilibrée par des efforts visant à réduire les effets commerciaux perturbateurs de la Politique agricole commune et à améliorer l'accès de nos produits agricoles et de nos produits de la pêche. Voilà un exemple concret de la nécessité d'une gestion attentive du rapport qui existe entre nos intérêts commerciaux et financiers. Il existe également des possibilités de coopération technologique et industrielle, par exemple dans le domaine des aéronefs et de l'énergie. Il faudra redoubler d'efforts pour raffiner nos relations économiques avec certains États membres et pour promouvoir une meilleure sensibilisation aux possibilités d'accroissement des échanges et au potentiel qu'offrent les résultats du Tokyo Round et d'autres négociations.

c) *Le Japon: le défi de la diversification*

Les relations commerciales avec le Japon reposent largement sur la complémentarité qui existe entre un fournisseur riche en ressources et un géant industriel qui en est dépourvu. Même si ces relations ont généralement résulté en un excédent commercial pour le Canada, il existe des possibilités de les développer et de les diversifier et de hausser le niveau de valeur ajoutée dans les exportations canadiennes. De plus, il subsiste des questions fondamentales qui devront être traitées dans les dix années à venir. L'on s'interroge sur la mesure dans laquelle nous devrions utiliser nos moyens de pression—par exemple en matière de ressources—pour exporter davantage d'articles manufacturés au Japon et pour obtenir de nouveaux investissements japonais générateurs d'emplois. Il nous faudra bâtir sur les résultats déjà obtenus et encourager les investissements conjoints, les entreprises en coparticipation, etc.

Au Canada, on s'inquiète vivement de ce que notre marché soit plus ouvert aux producteurs japonais que le marché japonais ne l'est à nos exportateurs. Une

telle situation découle du maintien par le Japon d'obstacles à l'importation d'articles manufacturés à base de ressources, ainsi qu'au sens aigu de la compétitivité dont font preuve les Japonais. Le problème est aggravé par les difficultés de pénétration du système de distribution japonais. Ainsi, l'un des grands objectifs de la politique commerciale du Canada et d'autres pays sera de réclamer des autorités japonaises de plus grands efforts de libéralisation commerciale. De plus, nous devons nous assurer que les initiatives japonaises pour répondre aux pressions exercées par la CE et les États-Unis profitent aussi aux exportateurs canadiens. La frustration croissante du Congrès devant le déséquilibre des échanges États-Unis-Japon suggère que les États-Unis accentueront bientôt leurs pressions sur ce pays. Les compétences et les réalisations des Japonais en matière de planification économique et de poursuite d'objectifs économiques réclament une réaction claire et concertée du côté canadien. La patience, la persévérance et la détermination seront essentielles au succès de nos efforts et aideront à corriger la dissymétrie qui existe dans nos relations. Ces éléments sont essentiels à un nouveau développement des possibilités d'exportation de toute une gamme de biens et de services canadiens. De façon plus précise, il faut accorder un appui actif et incessant à la commercialisation des biens et services canadiens de façon à tirer avantage de la restructuration industrielle japonaise, à promouvoir davantage les secteurs de technologie de pointe et à encourager une meilleure diversification des relations économiques par le biais d'investissements, d'entreprises en coparticipation, etc.

d) *Les pays en développement: vers des relations plus matures*

Dans les années à venir, les marchés des pays en développement absorberont une part beaucoup plus grande de produits agricoles et halieutiques, de biens d'équipement et de toute une gamme de produits canadiens de haute technicité, même si les conditions d'accès restent incertaines. Les intérêts économiques et politiques du Canada sont favorisés par la création de relations multiformes avec des partenaires dynamiques de l'Asie (par exemple, la Chine, la Corée et l'ANASE), de l'Amérique latine (par exemple, le Brésil, le Venezuela et le Mexique) et du Moyen-Orient (par exemple, l'Arabie saoudite et l'Algérie). Le gouvernement peut continuer à créer un environnement favorable et à assurer un appui concurrentiel au commerce avec ces pays par le biais de visites de haut niveau, d'efforts de promotion et de programmes d'aide; mais il appartient au secteur privé de prendre l'initiative de tirer avantage du potentiel qui s'offre. Ces pays continueront d'être d'importants fournisseurs de denrées alimentaires tropicales ainsi que de certaines matières premières industrielles comme la bauxite. Ils poseront également des défis de concurrence à nos producteurs de biens utilisant un fort coefficient de main-d'œuvre et des techniques courantes, ainsi qu'aux autres pays producteurs de matières premières. Étant donné la similarité qui existe entre les économies du Canada et des PVD, le commerce de ces derniers continuera toutefois à revêtir moins d'importance directe pour le Canada que pour les États-Unis, la CE et le Japon, tant pour ce qui est des exportations que des importations. Un autre facteur limite le potentiel à court terme de ces marchés: il s'agit du lourd endettement de nombreux pays en développement, qui en sont parfois venus à demander des prêts pour rembourser les intérêts de la dette. Mais certains PVD offrent des débouchés prometteurs pour les biens d'équipement et les produits de haute technologie.

L'établissement d'une relation plus mature reposera notamment sur les éléments suivants:

- des efforts constants menés avec d'autres pays pour tenir compte des besoins économiques des pays en développement par un élargissement des exportations, et pour amener les nouveaux pays industriels à accepter davantage d'obligations commerciales internationales;
- une expansion active des relations commerciales avec les pays en développement plus industrialisés et l'exploitation des possibilités d'exportation de produits canadiens de l'agriculture, de la pêche et des industries de pointe, de biens d'équipement ainsi que de services techniques et consultatifs connexes;
- des efforts entrepris avec les pays en développement dans le cadre de projets de développement économique mis en œuvre dans ces pays par le biais de l'aide, de l'exportation de biens et de services, d'investissements et d'entreprises en coparticipation; et
- un désir permanent de s'associer à des accords internationaux de stabilisation des cours de produits de base (par exemple l'étain, le sucre, le café, etc.) qui soient rémunérateurs pour les producteurs et équitables pour les consommateurs.

c) *Les autres pays: maintenir des liens productifs*

Les relations commerciales avec d'autres pays comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les pays de l'AELE et les pays à commerce d'État continueront à contribuer de façon importante à la prospérité des producteurs et des régions, notamment en ce qui touche les produits entièrement manufacturés. L'accès à ces marchés est raisonnablement bon et, dans de nombreux cas, conditionné par une participation au GATT et à des arrangements bilatéraux. Bien que le volume des échanges ne doive probablement pas s'accroître sensiblement, il existe d'importantes possibilités d'expansion des exportations dans certaines gammes de production. Pour les économies à commerce d'État, l'exploitation des possibilités offertes par le commerce de contrepartie pourrait s'avérer plus rémunératrice que les échanges commerciaux traditionnels, et elle exigera une participation gouvernementale plus active que ce n'est normalement le cas. L'Union soviétique est depuis longtemps un important importateur de céréales canadiennes et, avec les autres pays d'Europe de l'Est, constitue un marché potentiel pour nos articles manufacturés. Bien que les possibilités de commercialisation soient conditionnées par les réalités politiques est-ouest et certaines contraintes financières, il reste suffisamment de possibilités de développer des liens commerciaux larges, stables et complexes avec les économies à planification centrale.

Conclusions:

- La part relative des échanges du Canada avec les États-Unis, les CE et le Japon devrait probablement continuer à représenter quelque 85 pour cent du total pour l'avenir prévisible.
- Comme la part des États-Unis (environ les deux tiers du total) restera prédominante, la gestion des relations commerciales canado-américaines peut déci-

der du succès ou de l'échec de la plupart de nos politiques économiques, ainsi que de nos relations avec la plupart des autres pays. L'orientation future des relations canado-américaines doit par conséquent être une question de toute première priorité.

- Les échanges avec les CE et le Japon continueront probablement d'être dominés par l'exportation de ressources et par l'importation de produits manufacturés et d'équipements, mais il sera nécessaire d'améliorer la composition des produits que nous exportons dans ces deux entités et d'obtenir un meilleur accès à leurs marchés.
- L'existence de règles multilatérales efficaces en matière de protection contre les mesures non tarifaires et de règlement des différends, la série d'arrangements bilatéraux en vigueur et le libre-accès dont jouissent déjà nombre de nos produits sur le marché américain offrent des possibilités de coopération plus étroite avec les États-Unis.
- Il y a des risques réels que nos partenaires utilisent leurs régimes de protection d'urgence à des fins protectionnistes. Toutefois, les règles internationales réduisent le risque de recours arbitraire à de telles mesures et fournissent les instruments nécessaires pour régler les problèmes. L'exercice approprié et opportun des droits dont dispose le Canada en vertu du GATT peut être un moyen efficace de maintenir l'accès de nos produits sur ces marchés.
- Les pays en développement posent plusieurs défis: en tant que débouchés pour nos produits agricoles et nos produits de la pêche, pour nos investissements et pour nos produits de haute technologie; en tant que fournisseurs de produits courants fortement concurrentiels, de denrées alimentaires tropicales et de matières premières industrielles; et en tant que partenaires dans le système multilatéral du commerce et des paiements. Le maintien du régime d'admission préférentielle des produits des pays en développement constitue un mécanisme utile pour promouvoir leur développement économique et pour renforcer nos liens économiques avec ces pays.

IX. **Le cadre consultatif national:** Édifier un consensus national

L'effet conjugué des politiques nationales et internationales, y compris la relation qui existe entre les politiques fédérales et provinciales, influe sur la capacité qu'ont les entreprises canadiennes d'exploiter leurs avantages concurrentiels. Un important défi au niveau de la gestion des politiques sera d'assurer une coordination adéquate de ces diverses politiques. La récente réorganisation du gouvernement vise à renforcer la capacité qu'a l'administration fédérale de réagir positivement et efficacement à ce défi.

Lors de la formulation et de l'application des politiques commerciales du Canada et dans la conduite des relations commerciales, des consultations avec les intérêts privés en cause ont normalement été tenues sur des questions spécifiques, selon que l'exigeaient les circonstances. Il existe également des mécanismes de consultation permanents et structurés appelant la participation de groupes d'hommes d'affaires sur une base bilatérale et sectorielle, comme la Commission d'expansion du

commerce d'exportation, le Comité de coopération commerciale Canada-Japon et le CBIIAC. Lors du Tokyo Round, le Comité canadien du commerce et des tarifs douaniers, qui avait été établi pour tenir des consultations avec les divers intérêts en cause, a reçu environ 500 mémoires. Ce processus de consultation a été poursuivi lors des discussions confidentielles que le coordonnateur canadien pour les négociations commerciales a eues avec divers intérêts. Ces consultations se sont bien sûr concentrées sur les objectifs des négociations, et non sur les options et les stratégies. Les consultations avec les groupes d'intérêts privés resteront un élément essentiel de la préparation, de manière globale et cohérente, des priorités nationales et internationales.

Il y a eu évolution constante de la structure des consultations ou échanges de vues entre le gouvernement fédéral et les provinces sur les questions de politique commerciale internationale. Le passage graduel de la concentration presque exclusive sur les instruments frontaliers traditionnels à une plus grande préoccupation devant l'incidence des politiques et programmes économiques nationaux sur le commerce international a nettement fait ressortir la nécessité de multiplier et d'intensifier les consultations avec les provinces. On reconnaît que les possibilités d'expansion du commerce offrent des avantages de nature régionale tout autant que sectorielle, et que les succès obtenus dans l'amélioration de l'accès ne peuvent que contribuer à atténuer les tensions internes. Par ailleurs, les provinces se préoccupent de plus en plus des incidences qu'ont les développements commerciaux internationaux sur leurs politiques et sur leurs perspectives de développement économique. Parmi les principaux cas où les politiques fédérales et provinciales ont une incidence sur les échanges internationaux et sur les accords commerciaux, mentionnons la passation des marchés publics, les programmes publics d'aide et de subventions ainsi que les règlements touchant les normes applicables aux produits.

L'expérience de consultation avec les provinces acquise dans le cadre du Tokyo Round a permis au gouvernement fédéral de mieux comprendre les priorités et préoccupations provinciales et a prouvé à nos hommes d'affaires et à nos partenaires commerciaux qu'il peut y avoir des consultations fédérales-provinciales efficaces pour tenter d'améliorer les conditions d'accès de nos exportateurs aux marchés étrangers et, en conséquence, pour améliorer la performance commerciale du Canada. La phase préparatoire à la réunion ministérielle du GATT tenue en novembre a donné lieu à de nombreuses consultations fédérales-provinciales qui ont facilité la préparation des positions canadiennes. Grâce à des contacts suivis aux niveaux des ministres et des sous-ministres (la première réunion fédérale-provinciale des ministres du Commerce s'est tenue en juin 1982) et grâce au comité fédéral-provincial sur les relations commerciales et au Comité pour le développement des exportations qui se réunissent au niveau des hauts fonctionnaires, nous disposons d'un cadre plus structuré pour les consultations commerciales internationales. Ces consultations jouent maintenant un rôle utile dans la gestion des intérêts commerciaux du Canada et contribueront à mieux coordonner et harmoniser les activités et programmes fédéraux et provinciaux.

L'un des plus importants défis qui se poseront à ce processus consultatif permanent sera d'assurer que les moyens de pression commerciale que le Canada peut exercer sur le plan international ne sont ni minés ni atténués par des intérêts, des politiques ou des programmes intérieurs conflictuels. De même, les pratiques com-

merciales abusives de gouvernements étrangers qui pourraient autrement être tentés de profiter d'une certaine rivalité entre intérêts canadiens doivent être contrées par une approche fédérale-provinciale commune et plus cohérente. Étant donné aussi que la compétitivité internationale du Canada dépend sensiblement de sa capacité d'optimiser les économies d'échelle offertes par un marché intérieur intégré, et que sa position de négociation commerciale est considérablement influencée par l'attraction que l'ensemble du marché canadien exerce sur les fournisseurs étrangers de biens et de services, ce cadre de consultation devrait contribuer à une meilleure compréhension de l'importance d'un marché intérieur véritablement commun. Il y a nettement place pour un consensus national plus fort sur la nécessité d'encourager le libre-échange des biens et des services à l'intérieur du pays et d'empêcher la balkanisation du marché canadien.

Conclusions:

- Les résultats commerciaux du Canada seraient améliorés par un meilleur consensus national sur la nécessité et les avantages d'une plus grande libéralisation des échanges de biens et de services à l'intérieur du pays.
- L'établissement d'un consensus sur les objectifs commerciaux et économiques serait facilité par des consultations périodiques et franches avec les provinces et avec des groupes d'intérêts privés.
- Nos secteurs public et privé doivent de plus en plus démontrer la fiabilité du Canada comme producteur concurrentiel et stable de produits de haute technologie aussi bien que de produits du secteur des ressources naturelles.